

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

ANDRESSA NERVINO

**A Questão de Gênero nos Cargos Comissionados da Administração Federal.
Dilma de fato aumentou a representatividade feminina?**

**Brasília
2013**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

ANDRESSA NERVINO

**A Questão de Gênero nos Cargos Comissionados da Administração Federal.
Dilma de fato aumentou a representatividade feminina?**

Monografia apresentada como pré-requisito para a
obtenção do título de bacharel em Ciência Política
pela Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Carlos Machado
Parecerista: Professora Danusa Marques

**Brasília
2013**

Resumo

O trabalho apresenta um estudo acerca da presença de gênero nos cargos de comissão da administração federal. Busca-se verificar se variáveis políticas, em sentido amplo, são responsáveis por influenciar a baixa representatividade das mulheres nesse âmbito. Para isso, é realizada uma comparação entre os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma, considerando o período temporal dos anos 1995 a 2012.

Palavras-chave

Cargos de comissão; Poder Executivo; Administração Pública Federal; Gênero.

Abstract

The paper presents a study on the presence of gender in the positions of the federal administration committee. The aim is to determine whether political variables, in a broad sense, are responsible for the low representation of women in this context. Therefore, a comparison between the presidency of Fernando Henrique Cardoso, Lula and Dilma is performed, taking into account the period of time between 1995 and 2012.

Índice

1. Introdução.....	06
2. Sistema Político no Brasil.....	08
2.1. Presidencialismo no Brasil.....	08
2.2. Provimento de Cargos de Confiança.....	09
2.3. Política e Burocracia no Brasil.....	12
3. Gênero e Ascensão Política e Profissional.....	15
3.1. Gênero e Espaços de Poder.....	15
3.2. Gênero e o Mercado de Trabalho.....	25
3.3. Política e Ações Afirmativas de Gênero.....	30
4. Metodologia.....	35
5. Análise dos dados.....	37
6. Anexos.....	50
7. Referências.....	52

1. Introdução

O presente trabalho faz parte do campo temático da Ciência Política dedicado à compreensão da composição dos cargos de elite no poder Executivo brasileiro, bem como dos critérios que regem tal composição. O trabalho traz continuidade à literatura que trata do padrão de provimento aos cargos da alta burocracia do Executivo do país quanto ao gênero. O intuito dessa pesquisa é realizar uma comparação histórica a fim de acrescentar às análises existentes mais informações sobre variáveis que possam influenciar na sub-representação feminina nos cargos do alto escalão da administração pública federal.

Segundo a pesquisa apresentada em *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal*, as entrevistas com ocupantes de altos cargos de direção do Executivo brasileiro apresentam uma válida crítica ao sistema de nomeações. Contudo, a baixa representação das mulheres nesse espaço é percebida mais como consequência da desatenção por parte das autoridades que fazem as nomeações do que como indício de discriminação. (ENAP, 2004)

Maria Aparecida Azevedo Abreu e Raquel de Lima Meirelles (2012) assumem que a limitação do crescimento profissional devido à questão de gênero não pode ser admitida em uma sociedade em que o desenvolvimento é a principal meta. Essa concepção de desenvolvimento é diretamente ligada às noções de igualdade e liberdade para todos. Assim, no campo profissional, é necessário que as mulheres exerçam plenamente sua condição de sujeitos e de agentes, podendo contribuir não só para seu próprio desenvolvimento, mas para o da sociedade como um todo. As autoras questionam, então, a referência do Estado em seu papel promotor de igualdade:

Em uma concepção de desenvolvimento como esta, o Estado, como agente legítimo de promoção da igualdade de gênero e liberdade para todos – o que significa também a das mulheres – por meio de políticas públicas, inclusive de ações afirmativas, torna-se um local de referência. Pois, se nem em seu âmbito esta igualdade se efetiva, como a promover em toda a sociedade (ABREU; MEIRELLES, 2012, p. 9).

É relevante, portanto, ressaltar o fato de, o Brasil ter pela primeira vez uma mulher ocupando a Presidência da República e o número recorde de mulheres no comando de órgãos do poder Executivo. Assim, esse trabalho tem o intuito de, primeiramente, relacionar o comando feminino da Presidência a nomeações de mulheres para o comando dos ministérios. E, em segundo lugar, verificar se, com o comando

feminino da Presidência, influenciou a distribuição dos Cargos de Direção e Assessoramento e Cargos de Natureza Especial, aumentando ou não as nomeações de mulheres para os cargos de alto escalão nos ministérios.

Apresentam-se, então, duas hipóteses a serem averiguadas:

H1. Houve um aumento da presença de mulheres nos cargos superiores da burocracia no governo Dilma em relação aos anteriores.

Por essa hipótese, pretende-se dimensionar qual é a influência da presença feminina no comando do Executivo, quanto ao gênero, em cargos de destaque dentro da administração direta.

H2. Nos cargos diretamente indicados pela presidência, no governo Dilma, houve maior aumento de mulheres do que os cargos cujo provimento se dá com a autoridade do próprio ministério.

Essa hipótese é complementar à anterior. Buscamos aqui analisar a influência e autoridade das diretrizes estabelecidas pela Presidência em relação às regras e constrangimentos de cada ministério.

Em suma, por reconhecer a importância do melhor entendimento dos critérios de recrutamento que circunscrevem as nomeações da elite do poder Executivo, o trabalho tem como intenção explicar como as regras formais e informais que regem o preenchimento dos cargos de confiança podem ocasionar a mencionada distinção entre homens e mulheres. Será apresentado, para isso, um estudo comparativo acerca dos padrões de provimento, quanto ao gênero, dos cargos de comissão, entre o governo Dilma, Lula e Fernando Henrique Cardoso.

2. Sistema Político no Brasil

2.1. Presidencialismo no Brasil

De acordo com Shugart e Carey são três os componentes que caracterizam o sistema presidencialista. Primeiramente, a escolha do chefe do Executivo por eleição popular; em segundo lugar, a existência de mandatos fixos para os poderes Executivo e Legislativo, porém não dependentes de confiança mútua; por último, o poder do chefe do Executivo em nomear e dirigir a composição do governo e legislar, conforme poderes constitucionais (SHUGART; CAREY, 1992 apud LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 72).

Como consequência de tal composição do sistema, observa-se que ao presidente compete a formação do gabinete ministerial, sendo diminuta a participação do partido majoritário ou da coalizão em relação ao parlamentarismo. A segunda consequência constatada é, numa situação de enfraquecimento do parlamento, o fortalecimento do Executivo em seu poder legislativo em relação ao Congresso Nacional. Por outro lado, a terceira consequência evidencia a dependência que o Executivo possui em relação ao Legislativo, a necessidade de garantir maioria parlamentar (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999).

Ainda segundo Loureiro e Abrúcio (1999, p. 69), “a relação entre política e burocracia é fundamental na definição do processo de governo, sobretudo no presidencialismo.” Tal constatação explica-se em grande parte pelo fato de que um dos meios mais fortes e reconhecidos do Executivo obter maioria parlamentar é por meio da distribuição dos cargos de livre provimento.

O padrão de nomeação aos altos cargos do Executivo torna-se complexo, então, por ter que se adaptar às estruturas de um Legislativo com muitos partidos, infidelidade partidária e volatilidade de legendas. O alcance do poder do presidente é, portanto, incerto. O chefe do Executivo é construtor do gabinete, mas seu controle frente às pastas ministeriais é disperso.

Dessa forma, as demandas que regem a escolha da elite dirigente do Executivo são mais complexas do que abarca o conceito restrito de critérios político-partidários.

Entende-se que, apesar disso, o Presidente possui alguns métodos que possibilitam uma composição ministerial mais coerente com suas afinidades e diretrizes.

2.2. Provimto de Cargos de Confiança

A literatura brasileira acerca da elite do Poder Executivo reserva especial reconhecimento sobre a importância dos cargos de confiança. Nos ministérios e secretarias com status de ministérios, os cargos cujo provimento se dá por nomeação ou confiança são os Cargos de Natureza Especial e os Cargos de Direção e Assessoramento. Importante para a melhor compreensão de algumas premissas a serem utilizadas nesse estudo é entender como é regulamentado o provimento desses cargos. Apresentaremos, então, as mudanças relevantes ocorridas na legislação nos anos estudados (1995-2012).

Primeiramente é necessário identificar as duas categorias que dividem as funções gerais dos ocupantes de cargos DAS. Os DAS 101 fazem parte da Categoria-Direção superior, sendo objetivados para pessoas com qualificação e experiência administrativa. Os DAS 102, por sua vez, fazem parte da Categoria-Assessoramento superior, seriam cargos de responsabilidade, conhecimento técnico e especializado, sendo destinados à consultoria e assessoria (D'ARAUJO, 2007, p. 8). Tal diferenciação é relevante, pois as Categorias, em certos casos, influenciam as regras para o provimento dos cargos, além dos níveis de DAS, propriamente ditos.

Conforme identifica D'Araujo (2009), o Decreto ¹ que regulamentou o provimento dos cargos de comissão no Governo FHC perdurou todo seu primeiro mandato (1995-1999). O ato previa que os ministros de Estado e os titulares de órgãos públicos eram responsáveis pelo provimento dos cargos DAS 101 de nível 1 e 2, e DAS 102 de nível 1 a 4. Deveria haver consulta prévia à Casa Civil da Presidência de República em se tratando dos Cargos de DAS 101 de nível 3 e 4. O cargo DAS 101.4 (Chefe da Assessoria Parlamentar), especificamente, passaria pelo aval do presidente da República, por intermédio do chefe da Casa Civil. Quanto aos cargos DAS 5 e 6, não houve alteração da legislação anterior, permaneceram, assim, sob controle do presidente da República. A respeito da proveniência dos nomeados, foi revogada em 1998² a

¹ Decreto nº 1.362, de 1º de janeiro de 1995.

² Lei nº 9.624, de 2 de abril de 1998.

determinação³ segundo a qual os níveis 1 a 4 deveriam ser exclusivamente reservados a funcionários públicos.

No segundo mandato FHC (1999-2002), houve alterações⁴ no sentido de dar aos ministros de Estado maior poder de nomeação. Tornou-se competência interna dos ministérios a nomeação dos cargos DAS 101 e 102, nos níveis 1 a 4. As indicações aos cargos DAS 101 de níveis 3 e 4 deveriam ser apreciadas previamente pela Secretaria de Estado de Relações Institucionais, em nome da Presidência da República. Cabe ressaltar que o cargo DAS 101.4 permanecia como exceção às determinações do Decreto. Em 2000⁵, a apreciação pela Presidência passou a ser função da Secretaria de Relações Institucionais.

Ainda de acordo com D'Araújo (2009), diferentemente do governo seu antecessor, no governo Lula o provimento de cargos comissionados sofreu alterações em seu padrão. No início do mandato, foi delegada⁶ ao ministro de Estado chefe da Casa Civil a competência de prover os cargos DAS de níveis 5, 6 e DAS 101.4 dos ministérios e de secretarias da Presidência da República.

No entanto, em 2003, houve maiores mudanças no sentido da centralização das nomeações da Casa Civil. Em junho daquele ano, foi decretado⁷ que o ministro chefe da Casa Civil teria competência de nomeação a todos os cargos de DAS da administração pública federal. Além disso, o poder de provimento se estendia aos titulares das secretarias nacionais e das ligadas à Presidência.

Em portaria⁸ concomitante, a competência de nomeação aos cargos 1 a 4, salvo o DAS 101.4, foi subdelegada aos ministros de Estado. Permaneceu, além disso, a necessidade de aprovação pela Presidência à nomeação dos DAS de níveis 3 e 4, por intermédio da Casa Civil.

De acordo com D'Araújo (2009), a seguinte alteração da regulamentação dos cargos de comissão ocorreu em resposta às críticas do Congresso e da mídia acerca dos

³ Lei nº 8.911, de 11 de julho de 1994.

⁴ Decreto nº 2.947, de 26 de janeiro de 1999.

⁵ Decreto nº 3.362, de 10 de fevereiro de 2000.

⁶ Decreto nº 4.676, de 21 de janeiro de 2003.

⁷ Decreto nº 4.734, de 11 de junho de 2003.

⁸ Portaria nº 1.056, de junho de 2003.

critérios de preenchimento à época. Definiu-se⁹, então, que seriam reservados a servidores de carreira 75% dos cargos DAS de níveis 1 a 4 e 50% dos cargos DAS 4.

Conforme D'Araújo (2009), diferentemente dos cargos de Direção e Assessoramento, os cargos de Natureza Especial (NES) não possuem, de forma tão clara, um histórico de regras de provimento. Identifica-se, no entanto, pelos marcos legais que regulamentam os cargos de comissão de maneira geral, que esses cargos adentram no conjunto de postos de confiança de livre nomeação, juntamente com os DAS 5 e 6. Acerca dos cargos NES, em 2009, conforme a autora, a “maior parte equivale ao posto de secretário-executivo dos ministérios, considerada uma função de ‘vice-ministro’” (D'Araújo, 2009, p. 23).

Há divergência, entretanto, entre os autores que estudam o tema, no que se refere à escolha da população de cargos que melhor representam essa elite dirigente. Maria Rita Loureiro e Fernando Abrúcio (1999), no estudo sobre o caso específico do Ministério da Fazenda durante o primeiro governo de FHC, consideram que o alto escalão do Ministério é formado pelos cargos DAS 6, DAS 5 e DAS 4. Maria Celina D'Araújo, por outro lado, em sua abordagem sobre a elite da administração pública federal, levanta dados sobre os cargos NES, DAS 5 e DAS 6.

Uma vez que se pretende verificar de que modo a ocupação da Presidência influencia a presença ou não de mulheres no alto escalão, qualificaremos como cargos sujeitos à influência da Presidência os DAS 5, DAS 6 e NES. Considera-se que, dado o histórico da regulamentação dos cargos de comissão, nessas instâncias a influência da Presidência no provimento e manutenção dos cargos ocorre de forma mais direta.

De acordo com Loureiro e Abrúcio (1999), no que se refere aos cargos de confiança do Executivo, a nomeação pela Presidência aos cargos do alto escalão apresenta uma compensação à necessidade de se respeitar as regras do sistema político vigente. Se, portanto, as normas formais e informais do presidencialismo de coalizão brasileiro determinam certos critérios para a nomeação dos chefes da Administração Direta, os critérios e preferências do presidente da República podem se refletir no âmbito dos mencionados cargos.

⁹ Decreto nº 5.497, de 21 de julho de 2005.

Deve-se considerar, ainda, o papel de destaque de secretários e, principalmente, secretários-executivos, nesse processo paralelo cuja finalidade é obter garantia de poder e controle sobre o órgão, a despeito do ministro empossado. Segundo os autores, os secretários-executivos funcionam como “homens do presidente”.

Em ministérios cujos titulares não são de confiança do presidente, mas foram nomeados para obter apoios parlamentares, os detentores dessa posição têm outra função importante. Eles devem exercer o controle institucional através do qual o presidente delega autoridade como mandante ou principal e verifica o cumprimento de suas diretrizes. Assim, busca-se evitar que as ações de tais agentes, os ministros de outros partidos, desviem-se dos objetivos do governo (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1999).

Para Loureiro e Abrúcio, portanto, o provimento dos cargos de escalão mais alto do Executivo é baseado em nomeações políticas. O conceito utilizado, entretanto, possui dois sentidos, sendo mais amplo do que a expressão em sentido restrito. O primeiro sentido limita-se à compreensão usual, considerando a influência de partidos, bancadas regionais e estaduais ou grupos de interesse. Dessa forma, diferencia-se da nomeação burocrática por não seguir critérios nem regras formais. O segundo sentido, por sua vez, abrange nomeações que se dão por afinidade pessoal, orientação teórica ou ideológica em comum.

Ou seja, tendo em conta que os autores consideram que todas as nomeações aos cargos em questão ocorrem por motivação política, o sentido amplo explica nomeações por critérios não comumente utilizados. Tal abordagem é, portanto, interessante para o caso específico da presente pesquisa. Assim, pode-se considerar que, no governo Dilma, tendo sido estabelecida a meta de aumento da presença de mulheres, a nomeação baseada na variável gênero segue o critério político em sentido amplo.

2.3. Política e Burocracia no Brasil

Como objeto da presente pesquisa, será estudada a alta burocracia do Executivo do país, considerando não somente os chefes da Administração Direta (Ministras e Ministros), mas também os Cargos de Direção e Assessoramento e os Cargos de Natureza Especial. Entende-se que, além da responsabilidade administrativa e gerencial, os detentores de tais cargos possuem forte importância política, principalmente tratando-se dos níveis mais altos.

Para a compreensão do papel de tais cargos, é importante destacar a teoria de Max Weber sobre a dinâmica burocrática. Na tipologia weberiana, quando de tratando do governo público, seriam, se forma resumida, estes os elementos constituintes da autoridade burocrática:

1. A divisão de setores organizacionais estáveis por ordenamentos administrativos;
2. O sistema de hierarquização dos cargos sob o princípio da autoridade dos funcionários superiores e subordinação dos inferiores;
3. A fundamentação do trabalho por arquivos e sua consequente administração;
4. A administração de um cargo implica a necessidade de preparação e especialização;
5. O trabalho burocrático em pleno desenvolvimento requer toda a capacidade de trabalho do funcionário;
6. A administração do cargo é baseada em regras relativamente estáveis e precisas, que devem ser assimiladas pelo trabalhador (s.d).

Para Weber, é crescente a burocratização do Estado. Assim, é consequentemente crescente o poder da burocracia, baseado na legitimação pela legalidade:

...em razão da crença na validade de um estatuto legal e de uma “competência” positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas ou, em outros termos, a autoridade fundada na obediência, que reconhece obrigações conformes ao estatuto estabelecido (WEBER, 1968, p. 57).

No entanto, ao mesmo tempo em que o servidor do Estado é investido com hierarquia formal e técnica perante o político, sabe-se que a dominação não se efetua somente pelas premissas legais. Dessa forma, o poder político se faz necessário para a perpetuação da dominação pelo *estado-maior administrativo*. O segundo aspecto do Estado é, portanto, o locus que possibilita os materiais de gestão, esse âmbito é diretamente ligado aos interesses pessoais, tais como retribuição material e prestígio social (WEBER, 1968, p. 59).

A literatura brasileira sobre a relação entre política e burocracia segue, de maneira geral, tal linha de reflexão. Os papéis não são considerados dicotomizados, mas complementares.

Conforme o modelo híbrido de atuação dos políticos e dos burocratas, Loureiro e Abrúcio buscam definir os papéis dos ocupantes de alto escalão do poder Executivo. Destacam, para isso, que os ocupantes de tais cargos têm caráter de *policymakers*, ou

seja, são decisores com responsabilidade política. Essa perspectiva estaria de acordo com a teoria weberiana, uma vez que permite abranger as diversas demandas presentes no preenchimento dos cargos do alto escalão (LOUREIRO; ABRÚCIO, 1998, p. 48).

Conforme Maria Celina D'Araújo, a elite dirigente que governa o país é composta por presidente, ministros, ocupantes dos mais altos níveis dos cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e cargos de Natureza Especial (NES). Conforme destacado por D'Araújo, a importância de tais cargos consiste no fato de serem cargos de livre provimento e que, portanto, “representam um recurso político importante para incorporar pessoas de notório saber, prestigiar aliados, cooptar opositores e controlar recursos de poder do ponto de vista econômico” (D'ARAÚJO, 2007, p. 5).

Complementar ao argumento de D'Araújo, Abreu e Meirelles (2012) também reconhecem as posições mais altas da administração pública (quando se refere aos DAS, os DAS 5 e 6) como um campo híbrido. A dupla característica desse campo seria consequência de que as altas funções são a junção das escolhas profissionais de cada pessoa, mas destacam-se também pelo caráter político, por serem de livre provimento. Estudar a ocupação dos cargos DAS possibilita, segundo as autoras, a busca pela compreensão das desigualdades de gênero tanto no mercado e trabalho, quanto no âmbito político.

Acerca do tema dos dirigentes públicos, Regina Pacheco busca superar a literatura tradicional no que se refere à crítica da influência político-partidária e da efetivação da lógica clientelista no âmbito do Executivo. A autora destaca que o tema deve ser analisado por meio de duas abordagens:

“Uma que se refira à sua categoria funcional, enfocando especificamente suas atribuições, competências e habilidades específicas; e outra concernente aos critérios de recrutamento utilizado pelos responsáveis por nomeá-los” (PACHECO, 2002 apud D'ARAÚJO, 2009, p. 16).

Esse trabalho será orientado pelo segundo tipo de abordagem de Pacheco. Ou seja, ponderando as possíveis influências políticas, em sentido amplo, a pesquisa será dedicada a contribuir para a compreensão dos determinantes que acarretam na presença ou não de mulheres nos cargos providos por nomeação.

Segundo Maria Aparecida Azevedo Abreu e Raquel de Lima Meirelles (2012), qualquer nível de DAS já implica em um tipo de alta posição. Seja por promoção na carreira ou por nomeação de servidor sem vínculo com o Órgão, ambos os casos representam oportunidades que implicam na demonstração de algum tipo de reconhecimento. Exemplos de reconhecimento seriam:

...pela legitimidade em relação a uma equipe; por possuir uma competência destacada que corresponda às atribuições de um DAS; ou como premiação em decorrência de um longo tempo em determinada área (RAQUEL; MEIRELLES, 2012, p. 9).

Dessa forma, apresentaremos a seguir estudos que tratam mais especificamente da situação das mulheres em contextos que evidenciam posições de poder e de reconhecimento. Além disso, levantaremos indicações da literatura sobre as possíveis diferenças entre as mulheres e homens, no âmbito do trabalho, que expliquem a baixa presença de mulheres nesses espaços.

3. Gênero e Ascensão Política e Profissional

3.1. Gênero e Espaços de Poder

O texto *Entering the arena? Gender and decision to run for office* de Richard L. Fox e Jennifer L. Lawless (2004) contrapõe-se aos estudos que concluem que não há viés de gênero no processo eleitoral no sistema eleitoral dos Estados Unidos simplesmente por se basearem na análise de que mulheres e homens têm desempenhos iguais nas etapas finais das eleições. A pesquisa de Fox e Lawless, por outro lado, avalia as demais partes do processo eleitoral buscando a percepção de quais são os incentivos e custos determinantes para que um potencial candidato decida ou não concorrer em uma eleição.

Os autores enumeram alguns fatores que podem influenciar na decisão. O primeiro é a cultura política de determinado local, que pode aumentar ou diminuir a tendência das mulheres colocarem-se como candidatas. Ou seja, ambientes políticos que apresentam formas de discriminação de gênero e estruturais mais tradicionais seriam menos propícios a candidaturas de mulheres. Outro fator influenciador seria o balanço das responsabilidades familiares e as prováveis futuras demandas do cargo. O questionamento sobre a influência desse fator é recorrente na literatura que trata da

participação de mulheres em altos cargos da estrutura política. O terceiro fator considerado diz respeito às qualificações autopercebidas das mulheres, que trata da avaliação por parte da mulher de suas capacidades para assumir um cargo, no caso eletivo. O último fator considerado são as motivações ideológicas. Nesse caso, considera-se que alguns temas trariam mais interesse às mulheres, incentivando-as à atuação pública.

De acordo com as conclusões apresentadas, entretanto, as qualificações autopercebidas por parte das mulheres seriam o mais forte fator na decisão para cogitar concorrer, em detrimento das demais barreiras da socialização tradicional de gênero. Por outro lado, os autores identificam um importante ponto no que se refere aos incentivos para concorrer. O fato de ter recebido um incentivo para concorrer de um ator político ou não político aumenta significativamente a efetiva decisão de concorrer. A conclusão mostra-se conforme literatura anterior (Sanbonmatsu, 2002; Niven, 1998 apud Fox; Lawlles, 2012, p. 148), que indica que vestígios de padrões de socialização tradicional de gênero podem influenciar negativamente a escolha de candidatas mulheres.

Apesar de analisar um objeto bastante distinto da composição dos cargos de comissão no Executivo Federal do Brasil, a menção à Fox e Lawlees ainda é válida para complementar e elucidar alguns fatores abordados por pesquisas mais próximas a esse estudo. A conclusão de que mulheres exigem de si mesmas maiores qualificações, ou realizações profissionais para se sentirem aptas a tomar um cargo será retomada em pesquisas no nosso âmbito. Por outro lado, os estudos brasileiros não conseguem identificar a influência de atores políticos na assunção dos cargos de confiança. Não parece ser tão decisiva ou não é admitida a influência desse fator, apesar de – tratando-se dos cargos mais altos – possuírem caráter reconhecidamente político.

No que se refere aos altos cargos do Executivo federal brasileiro, a literatura identifica a super-representação de homens em relação a mulheres. Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, alega que seu primeiro mandato, seguir os critérios de seleção e as lógicas estaduais e partidárias acarretou um Ministério “vergonhosamente masculino” (CARDOSO, 2006 apud D’ARAÚJO, 2009, p. 5). Tal afirmação talvez indique o reconhecimento da possibilidade do chefe de Estado em tomar ações diretas

em prol da diminuição dessa desigualdade ou, no mínimo, o reconhecimento de que padrões tradicionais na prática são fatores decisivos nas nomeações.

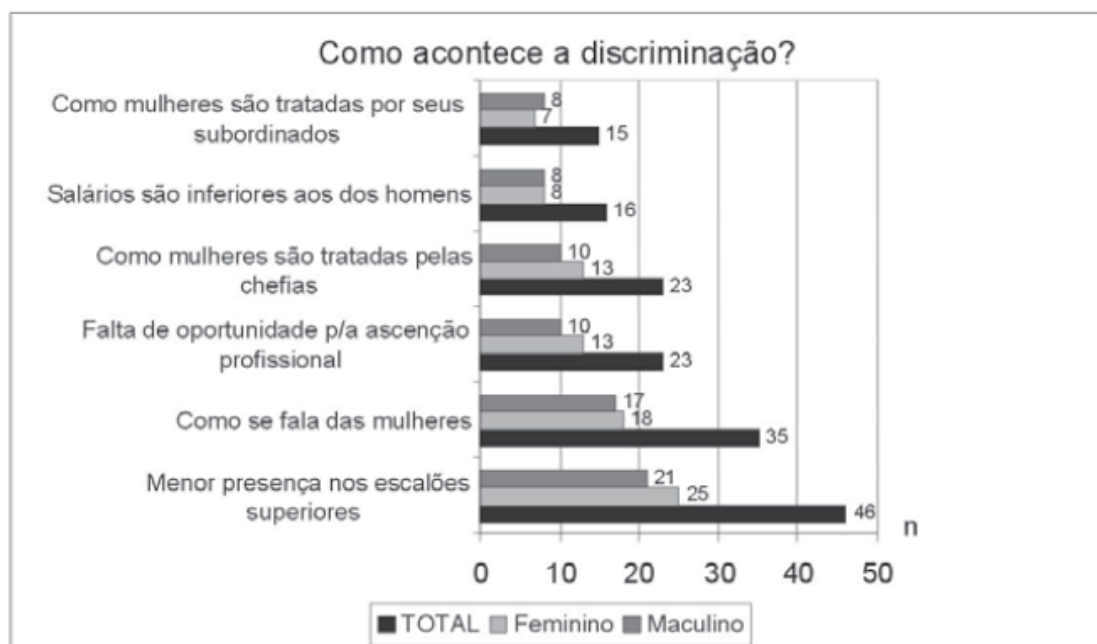
A pesquisa *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal* da Fundação Escola Nacional de Administração Pública (2004) analisa a percepção de práticas discriminatórias contra mulheres e negros na administração pública brasileira. Além disso, relaciona essas práticas a expectativas de atributos e competências para o exercício dos cargos de direção nesse âmbito. A abordagem do mencionado trabalho é bastante interessante, pois apresenta resultados de pesquisa qualitativa sobre o tema, o que permitiu levantar as impressões dos próprios objetos da pesquisa sobre sua realidade.

Foi constatado pela pesquisa que a forte presença de mulheres nos escalões inferiores induz à noção de que a participação entre homens e mulheres nas estruturas de trabalho do serviço público federal é equitativa. “Declarações como: ‘olhe e veja como há mulheres trabalhando aqui’, foram recorrentes” (ENAP, 2004, p. 15). Como já foi mencionado, é realmente significativa a presença feminina nos níveis de DAS mais baixos (1, 2 e 3), porém, nos mais altos cargos de comissão, a presença de mulheres é menor.

Segundo a pesquisa de Rachel Moreno, quando apresentados aos entrevistados os dados de tal padrão, houve mais surpresa por parte dos homens do que das mulheres. Atribui-se essa reação ao fato de que os homens estariam acostumados com a formação dos locais de decisão e consideram natural a imputação aos homens dessa função. Outro motivo depende da área em que se atua, pois em determinados órgãos é tradicionalmente forte a presença de mulheres: órgãos com caráter social, de educação e saúde.

Acerca da percepção sobre a discriminação contra as mulheres no serviço público federal, a pesquisa indicou que 68% dos entrevistados responderam que há discriminação, sendo que 85% das mulheres e 57% dos homens deram essa resposta. A respeito de como se verifica essa discriminação, foram obtidas as respostas verificadas no gráfico a seguir:

Gráfico 1. Como acontece a discriminação?



Fonte: Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal: ENAP, 2004.

Pode-se afirmar, então, que os entrevistados percebem de forma mais forte a discriminação pela menor presença das mulheres nos escalões superiores (46%), em seguida como se fala das mulheres (35%) e em terceiro e quarto lugares pela falta de oportunidade de ascensão profissional e pela maneira como são tratadas pela chefia (ambas com 23%).

É curioso observar que, apesar de o ingresso na administração pública ocorrer por meio de concursos e os salários serem determinados por carreira, a diferença salarial ainda foi mencionada (16%). Segundo Jorge Saba Arbache e Paulo Roberto Loureiro “Parece que a desigual distribuição de cargos comissionados por gênero pode explicar, ao menos em parte, a persistência do hiato salarial mesmo após a introdução do concurso” (2004, apud ENAP, 2004 p. 18).

No que se refere à opinião dos dirigentes de alto escalão questionados acerca da participação das mulheres em cargos superiores do serviço público, 26% dos respondentes a consideraram insuficiente, sendo que desses 36% eram mulheres. Também 26% a consideraram mais ou menos adequada e 22% a consideraram suficiente.

Foi perguntado em seguir, às pessoas que consideraram a presença de mulheres insuficiente ou mais ou menos adequada o que consideravam ser a razão dessa baixa representação. No quadro a seguir, pode-se observar a percepção de homens e mulheres sobre essa questão:

Quadro 1. Por que há poucas mulheres em cargos superiores?

Justificativas para a baixa participação das mulheres em cargos superiores	% de mulheres que apontam essa razão	% de homens que apontam essa razão	% do Total*
Homens têm mais facilidade de acesso aos quadros superiores	86%	52%	69%
São resquícios da estrutura patriarcal da sociedade	62%	67%	64%
A maternidade e os cuidados com a família limitam as mulheres	62%	43%	52%
Faltam metas de paridade entre sexos no preenchimento dos cargos	48%	43%	45%
Mulheres têm menos interesse em disputar cargos de direção	38%	33%	36%
Falta divulgar exemplos de mulheres que conseguiram ocupar cargos superiores	38%	24%	31%

*População: pessoas que avaliam a participação das mulheres em cargos superiores como mais ou menos adequada ou insuficiente.

Fonte: Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal: ENAP, 2004.

Quando se trata dos argumentos das próprias mulheres sobre a sub-representação do gênero nos cargos do alto escalão, foram apresentados argumentos como: “A valorização da família. Mulheres não querem abrir mão dos cuidados com os filhos”; “Mulheres têm menos disposição para disputar poder, cargos e remuneração”; “Maridos se recusam, mais do que elas, a sacrificar carreiras e empregos e não acompanham as mulheres quando elas assumem cargos em Brasília” (ENAP, 2004, p. 19).

Acerca das mencionadas percepções, pode-se afirmar que a diferença entre elas está nas experiências vivenciadas. As mulheres mencionam problemas próximos enquanto os homens citaram justificativas mais vagas e de senso-comum. Por outro lado, algumas respostas mais amplas bastante citadas não só pelos homens, mas pelas mulheres possivelmente consideravam também essas questões de incentivo doméstico,

como em “Homens têm mais facilidade de acesso aos quadros superiores” e a curiosa resposta “Mulheres têm menos interesse em disputar cargos de direção” (Vide Quadro 1).

No que se refere à percepção mais frequente nos homens - a justificativa pelos resquícios da estrutura patriarcal, Abreu e Meirelles (2012) a reconhecem como uma comum explicação para a baixa presença das mulheres na administração estatal. As autoras, porém, criticam essa abordagem, uma vez que o patriarcalismo não seria exclusivo do Brasil, mas, diversamente, uma das bases do próprio contrato social decorrente das teorias liberais (PATEMAN, 1993 apud ABREU, MEIRELLES, 2012). Assim, seria necessário focar nas estruturas que influenciam na desigualdade de gênero em cada sociedade.

Nesse sentido foram feitas, pelo Comitê para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, recomendações específicas sobre o caso brasileiro. As autoras destacam, entre outras, as recomendações a favor de medidas legais a serem tomadas pelo Estado para aumentar a representatividade das mulheres tanto em cargos eleitos como nomeados e medidas que busquem a conscientização da importância da participação plena e igualitária das mulheres nos âmbitos políticos, públicos e nos processos de tomada de decisão (BRASIL, 2008, p.115 apud ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 17). Assim, pode-se considerar que os estudos que propiciam a ampliação do conhecimento dos padrões de ocupação dos altos cargos da administração pública contribuem, de certa forma, para o processo de identificação de problemas e soluções para a formulação de políticas públicas.

A pesquisa *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal* (2004), por sua vez, tem como proposta analisar a questão das competências. Faltam às mulheres competências necessárias à ocupação de cargos de direção e gerência? As entrevistas indicaram que há percepções diferentes sobre o modo das mulheres e dos homens de exercer essas funções.

De maneira resumida, para os homens, as mulheres em suas funções são mais responsáveis e menos instáveis, têm mais empenho do que fazem e transmitem mais segurança. Segundo as mulheres sobre elas mesmas, também foi destacada a questão da responsabilidade e do empenho, acrescentam argumentos sobre a construção de uma

imagem de competência e a conciliação da jornada de trabalho e as responsabilidades domésticas.

Perguntou-se diretamente aos entrevistados se faltavam às mulheres as competências consideradas importantes para o bom desempenho de cargo de direção, como integridade, honestidade, liderança e gestão de equipe. Entre os respondentes, 80% disseram que não falta competência às mulheres para exercer cargos de chefia. Dentre o pequeno número que afirmou que faltam competências às mulheres, as indicações foram maiores pelas respondentes do sexo feminino.

Assim, perguntaram-se quais seriam as competências que faltam às mulheres. As respostas podem ser visualizadas na tabela a seguir:

Quadro 2. Competências que faltam às mulheres segundo elas próprias:

Competências que faltam às mulheres	% de quem acha que falta competência	% das que apontam como a mais importante
Confiança em si mesma	56%	25%
Gestão estratégica	56%	6%
Resistência ao stress e às pressões	50%	6%
Liderança	44%	19%
Capacidade de assumir risco	38%	6%
Legitimidade	31%	13%
Compreensão organizacional	25%	-
Gestão de equipe	19%	6%
Capacidade de lidar com as diferenças	19%	6%
Busca de parcerias	19%	-
Capacidade de adaptação a mudanças no ambiente	19%	-
Conhecimento da dinâmica e prioridades do governo	19%	6%
Habilidade de comunicação	13%	6%
Negociação	6%	-

Fonte: ENAP, 2004, p.30.

A competência considerada mais importante e que foi citada mais vezes foi a “confiança de si mesma”. Isso pode remeter a um argumento mencionado anteriormente

sobre esse mesmo trabalho: a necessidade da mulher dirigente de construir a imagem de segurança e competência perante a equipe para garantir respeito.

O quadro a seguir mostra, também, que as competências “gestão estratégica” e “resistência ao stress e pressões” foram bastante citadas e que “liderança” e “legitimidade” foram consideradas mais importantes.

Com outro enfoque, o trabalho *Mulheres e homens em ocupação de DAS na administração pública federal*, de Abreu e Meirelles (2012), procura desvencilhar noções de habilidades distintas entre homens e mulheres. O objetivo, portanto, não é identificar se os diferentes gêneros possuem características específicas mais adequadas ou não para exercer cargos de chefia, mas investigar quais são as possíveis razões para as desvantagens histórias das mulheres em relação aos homens na ocupação desses cargos.

Pertinentes contribuições dessa investigação são alguns dados obtidos pelas autoras acerca dos convites recebidos por homens e mulheres para ocuparem cargos DAS e sobre a aceitação ou recusa ao convite. Seguem tabelas apresentando os dados obtidos por entrevistas com Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs)¹⁰.

Tabela 1. EPPGGs ocupantes de DAS, segundo o recebimento de convite para DAS mais alto, por sexo

Recebeu convite para DAS mais alto e recusou?	Mulheres		Homens	
	n ^a	(%)	n ^a	(%)
Não	50	78,1	66	71,0
Sim	14	21,9	27	29,0

Fonte: ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 40.

Tabela 2. EPPGGs não ocupantes de DAS, segundo o recebimento de convite para DAS mais alto, por sexo

Recebeu convite para ocupar DAS e recusou?	Mulheres		Homens	
	n ^a	(%)	n ^a	(%)
Não	25	59,5	19	47,5
Sim	17	40,5	21	52,5

Fonte: ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 40.

¹⁰ Questionário aplicado aos 894 servidores da carreira EPPGG em dez./2010 (ABREU, MEIRELLES, 2012, P. 10).

Tabela 3. EPPGGs que receberam algum convite ou para a ocupação de DAS ou de DAS mais alto, segundo aceitação ou recusa, por sexo

Recebeu convite para DAS mais alto e recusou?	Mulheres		Homens	
	nº	(%)	nº	(%)
Não	75	70,8	85	63,9
Sim	31	29,2	48	36,1

Fonte: ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 40.

A tabela 3 apresenta o resultado das tabelas anteriores, tabela 1 e 2. A partir desses dados, pode-se inferir que as mulheres respondentes receberam menos convites para ocuparem cargos de DAS, seja as que antes não ocupavam o cargo comissionado, seja as que foram convidadas a ocuparem DAS mais altos. (ABREU, MEIRELLES, 2012). Relevante para o debate sobre o tema foi, também, a identificação das justificativas da recusa dos convites.

As tabelas a seguir apresentam as motivações que os entrevistados que receberam convites para ocuparem mais altos e não aceitaram consideraram ser determinantes para a recusa:

Tabela 4. EPPGGs que ocupam DAS e recusaram convite para ocupar DAS mais alto, segundo motivo de recusa, por sexo

Motivo	Mulheres		Homens		Total	
	nº	(%)	nº	(%)	nº	(%)
Em razão de a nova função ser menos atrativa que a desempenhada atualmente	5	26,3	17	37,8	22	34,4
Em razão de a nova função ser incompatível com as demais atividades que você realiza	1	5,3	3	6,7	4	6,3
Em razão de a nova função ser incompatível com a sua vida familiar	6	31,6	8	17,8	14	21,9
Em razão de a nova função envolver atividades que você julga não desempenhar bem	4	21,1	8	17,8	12	18,8
Em razão de incompatibilidade político-ideológica com a nova função	1	5,3	1	2,2	2	3,1
Outra	2	10,5	8	17,8	10	15,6
Total	19	100,0	45	100,0	64	100,0

Fonte: ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 41.

Assim, infere-se a partir da tabela, que a motivação que apresentou maior diferença para a não aceitação à ocupação de cargo DAS mais alto entre homens e mulheres entrevistados foi a justificativa “em razão de a função ser incompatível com a

sua vida familiar”, citada em 31,6% dos casos das mulheres e em 17,8% dos casos dos homens.

Tabela 5. EPPGGs que não ocupam DAS e recusaram convite para ocupar DAS mais alto, segundo motivo de recusa, por sexo

Motivo	Mulheres		Homens		Total	
	n ^o	(%)	n ^o	(%)	n ^o	(%)
Em razão de a nova função ser menos atrativa que a desempenhada atualmente	11	50,0	8	30,8	19	39,6
Em razão de a nova função ser incompatível com as demais atividades que você realiza ou pretendia realizar	2	9,1	3	11,5	5	10,4
Em razão de a nova função ser incompatível com a sua vida familiar	4	18,2	3	11,5	7	14,6
Em razão de a nova função envolver atividades que você julga não desempenhar bem	1	4,5	3	11,5	4	8,3
Em razão de incompatibilidade político-ideológica com a nova função	0	0,0	1	3,8	1	2,1
Outra	4	18,2	8	30,8	12	25,0
Total	22	100,0	26	100,0	48	100,0

Fonte: ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 41.

Diferentemente dos casos em que os entrevistados já ocupavam cargos DAS, quando os EPPGGs não ocupavam o cargo de comissão foi outra justificativa que obteve maior diferença entre os respondentes homens e mulheres. Na conjuntura apresentada na Tabela 5, a motivação que apresentou maior discrepância entre os sexos foi “em razão de a nova função ser menos atrativa que a desempenhada atualmente”. Essa justificativa foi mencionada por 50% das mulheres e 30,8% dos homens.

Não houve, entretanto, maior aprofundamento sobre quais seriam os custos e os incentivos diferenciados entre esses casos. Pode-se levantar, entretanto, que talvez os cargos mais altos de DAS alterem de maneira mais significativa o horário padrão de trabalho, devido a mais reuniões ou viagens, por exemplo. Fontenele-Mourão (2006) também identifica a preocupação com a administração entre a vida pessoal e o trabalho por parte das mulheres:

...o apoio familiar apresenta-se como essencial: tanto no incentivo à aceitação de novos desafios (apoio do marido e dos filhos), quanto no modelo ou parâmetro a serem seguidos (pessoa da família da qual a pessoa descende, sobretudo da mãe) (FONTENELE-MOURÃO, 2006, p. 51).

Segundo Abreu e Meirelles, além das mulheres receberem menos convites para a ascensão de cargo, constata-se a preocupação das mulheres com o ambiente familiar ao aceitar ou recusar cargos mais altos. A incompatibilidade com a vida familiar foi citada por um terço das entrevistadas. Assim, a questão doméstica é um importante fator para

explicar a diferença de presença entre homens e mulheres em tais cargos. De acordo com as autoras, o fato de escolherem muitas vezes a vida doméstica contribui para a menor circulação no meio público, o que reduziria a possibilidade de contatos e, consequentemente, convites (ABREU, MEIRELLES, 2012).

3.2. Gênero e o Mercado de Trabalho

A divisão sexual do trabalho, de acordo com Hirata e Kergoat (2007, apud ABREU; MEIRELLES, 2012, p. 10), é uma assunção analítica que estrutura os debates feministas e as demandas por igualdade de gênero. De acordo com esse entendimento, haveria a separação organizacional do trabalho com atribuições diferenciadas a homens e mulheres. A construção dessa divisão se baseia na ideia de o sexo do indivíduo é determinante quanto à sua natureza. Assim, justificam-se aptidões e inclinações distintas para homens e mulheres.

Em última análise, a divisão das atividades acarreta a associação entre esfera pública ou privada. Ou seja, o sexo do indivíduo o condiciona à ocupação de espaços com características diferentes. Ao espaço privado estão relacionadas as atividades típicas do meio doméstico, enquanto ao espaço público são associadas as atividades de exposição da própria figura e de seus trabalhos (ELSHTAIN, 1981/1993. ARENDT, 1998 apud ABREU; MEIRELLES, 2012, p. 10). Assim, por esse argumento, a distinção entre homens e mulheres na ocupação dos papéis da sociedade decorreriam do fato de a mulher ter um corpo diferente e, consequentemente, uma presença diferente (BARTKY, 1990 apud ABREU; MEIRELLES, 2012).

Segundo as autoras Abreu e Meirelles (2012), o debate feminista atribui a causa das desigualdades de gênero ao fato de que a divisão sexual do trabalho não somente define as atividades de acordo com o sexo, mas lhes atribui valor também diferentemente. O problema, então, seria as consequências da valoração desigual acarretada por essa determinação social. A divisão entre as dimensões públicas e privadas e, consequentemente, a respectiva imputação de valor causaram impacto nos diversos âmbitos da vida social: o campo artístico, econômico e político.

No que se refere ao contexto atual de crescimento da ocupação das mulheres no mercado de trabalho e nas funções públicas, as autoras defendem que ainda é relevante

a mencionada perspectiva da divisão sexual do trabalho. Isso se justifica pelo fato de que, apesar da tomada de posição das mulheres em ambientes outrora restritos, as desigualdades ainda permanecem e têm-se tornado mais complexas. Exemplos dessa estrutura são: a maior presença das mulheres em algumas áreas, enquanto outras permanecem predominantemente masculinas e a baixa presença feminina em altos cargos.

Exemplo de perspectiva são as percepções da pesquisa (ENAP, 2004) que comprovam visões diferenciadas dos papéis sociais e competências entre as mulheres e os homens. Acerca dessa noção, Mourão identifica que, apesar das transformações no âmbito do trabalho, permanecem presentes antigas representações, resistentes à mudanças, que reproduzem as desigualdades de gênero. A atribuição de naturezas distintas definiria a maneira como o trabalho feminino e masculino é percebido e valorizado (MOURÃO, 2006, p. 29).

A valoração diferenciada entre as atividades masculinas e femininas acarreta outra notável desigualdade no mercado de trabalho: a desigualdade salarial. Quanto à essa distorção, Abreu e Meirelles (2012) identificam que é generalizada, estando presente em todos os níveis e setores. Um ponto a ser destacado, entretanto, é que a desigualdade salarial entre homens e mulheres aumenta conforme aumentam os anos de estudo. A tabela a seguir exemplifica tal configuração de acordo com área de atuação:

Tabela 6. Salário médio das mulheres admitidas sobre o salário médio dos homens admitidos em empregos com carteira assinada, segundo subsetores de atividade econômica – Brasil (jan. 2010 – dez. 2010)

Salário médio das mulheres admitidas sobre o salário médio dos homens admitidos em empregos com carteira assinada, segundo subsetores de atividade econômica – Brasil (jan. 2010 – dez. 2010)

	Até 8 anos de estudo	Entre 9 e 11 anos de estudo	12 ou mais anos de estudo
Extrativa mineral	76,7	78,1	64,0
Indústria de transformação	85,4	79,0	67,1
Indústria de produtos minerais não metálicos	91,2	90,5	63,6
Indústria metalúrgica	77,8	79,7	66,7
Indústria mecânica	71,0	75,1	64,5
Indústria de material elétrico e comunicações	84,7	84,9	61,4
Indústria têxtil, vestuário e artefatos e tecidos	91,5	90,5	69,4
Indústria de calçados	89,1	85,9	66,1
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	95,0	85,1	68,5
Serviços industriais utilidade pública	85,3	84,2	72,9
Construção civil	79,6	86,3	66,0
Comércio	87,2	89,5	71,5
Comércio varejista	87,4	90,6	78,5
Comércio atacadista	87,8	89,8	70,0
Serviços	76,6	81,7	69,4
Instituições de crédito, seguros e capitalização	73,9	83,1	67,6
Serviços comerciais e administrativos de imóveis, valores imobiliários, serviço técnico	77,5	79,7	65,1
Serviços transportes e comunicações	71,9	80,7	72,7
Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção	83,3	83,9	81,2
Serviços médicos, odontológicos, veterinários	87,6	90,5	72,2
Serviços ensino	87,7	83,5	83,3
Administração pública direta e autárquica	88,2	87,8	68,6
Agropecuária	88,6	82,0	61,4
Total	80,9	81,0	66,1

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) apud ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 13.

A tabela demonstra, então, que quando se compara homens e mulheres exatamente com a mesma escolaridade, a diferença proporcional de remuneração entre eles aumenta. Além disso, tal padrão independe do subsetor de atividade econômica.

Em outras palavras, quanto mais especializada e sofisticada (do ponto de vista educacional em sentido estrito) uma função, maior é a proporção da desigualdade entre homens e mulheres. Nesta diferença – a tabela não mostra isto –, podem estar embutidas justamente as desigualdades relativas aos postos mais altos, que normalmente são ocupados pelos trabalhadores com mais anos de estudo (ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 13).

Em relação aos dados apresentados, as autoras concluem que, embora as mulheres tenham acesso ao mercado de trabalho, tal acesso não importou em igualdade de gênero. Isso se deve ao fato de que a igualdade de gênero, quanto a oportunidades no

mercado de trabalho envolve outras questões além do acesso ao emprego, como o acesso aos frutos e o reconhecimento por seu trabalho.

Tal ideia está em consonância com o observado em estudos específicos sobre o âmbito aqui estudado. Carmem Barroso defende que a administração pública é o locus onde mulheres disputam chances a um posto de trabalho de forma mais equilibrada com os homens. As razões para isso seriam:

1. O Estado provê serviços tradicionalmente feitos por mulheres no âmbito familiar, como previdência e assistência social, serviços médicos e paramédicos e de educação;
2. a crescente deterioração dos salários dos servidores torna-os menos atrativos aos homens, demonstrando que a realidade salarial feminina é inferior à masculina;
3. atitude menos discriminatória do Estado nas contratações, elevado a preceito constitucional. O ingresso no serviço público ocorre mediante concurso de provas e títulos, que medem a aptidão intelectual e o mérito do candidato (BARROSO, 1988 apud ENAP, 1998, p. 7).

O que se observa, entretanto, é que esses preceitos e incentivos não suficientes para contornar a estrutura vigente de discriminação contra as mulheres na administração pública.

A favor do argumento de Abreu e Meirelles, cabe ressaltar a percepção por parte das próprias mulheres (ENAP, 2004) de que uma das tarefas intrínsecas de uma mulher ao ocupar um alto cargo é provar sua competência. Além disso, a dificuldade de acesso aos cargos de comissão, apesar da alta qualificação, é um importante fator para se explicar a reprodução do hiato salarial a despeito de salários estipulados por concursos. As barreiras existentes para a ocupação de mulheres a altas posições tanto na administração pública, quanto na administração de empresas são reconhecidas pela literatura como “teto de vidro” (BRUSCHINI, PUPPIN, 2004; LOMBARDI, 2008 apud ABREU, MEIRELLES, 2012).

Fontenele-Mourão (2006) destaca que as mulheres gerentes (ocupantes das DAS 5, 6 e NES), entrevistadas em sua pesquisa, reconhecem as circunstâncias políticas e profissionais, mas principalmente o mérito próprio como fundamento para a alta posição. No entanto, não afirmaram possuir ambição em alcançar os últimos escalões da organização. Nesse sentido, Huppert Laufer (1982 apud FONTENELE-MOURÃO, 2006, p. 59) reconhece que as aspirações femininas estão menos relacionadas ao alcance de grandeza, prestígio e dominação hiberbólica que a busca pela igualdade com os homens.

Indicações similares sobre a ocupação das mulheres na Administração Federal são apresentadas por D'Araújo. Os dados apresentados pela autora a respeito da distribuição por sexo em todos os níveis DAS e NES entre 1996 e 2006 reafirmam o padrão conservador observado na esfera privada. Apesar de identificar um aumento na presença feminina no governo Lula em relação ao governo FHC, as alterações positivas de um governo para outro se mostram demasiadamente tímidas (D'ARAÚJO, 2009).

Segundo D'Araújo, os dados comprovam a ineficácia do governo brasileiro em seguir políticas de gênero. A autora destaca as recomendações da ONU sobre políticas de perspectiva de gênero especificamente a fim de garantir a representação das mulheres em todos os níveis de tomada de decisão: instituições nacionais, regionais e internacionais. Apesar disso, são fracos os resultados obtidos pelas tentativas governamentais de ação nesse sentido. (D'ARAÚJO, 2009, p. 36)

Para Abreu e Meirelles (2012), o reconhecimento das diferenciações de acolhimento ao indivíduo no mercado de trabalho pode ocasionar que as mulheres se sintam deslocadas e desajustadas em determinadas situações e posições, explicando as percepções, por elas mesmas, de maiores custos e menores incentivos ao empoderamento feminino. Além das especificidades vivenciadas pelas mulheres no mercado de trabalho, a vivência no ambiente doméstico também é distinta.

Autores (ARAÚJO, PICANÇO, SCALON, 2007; IPEA, 2010 apud ABREU; MEIRELLES, 2012) reconhecem que, apesar dos trabalhos e funções que ocupam fora de casa, às mulheres permanecem, na maioria dos casos, a responsabilidade pelas atividades domésticas. Assim, adentrar no mercado de trabalho lhes obriga a uma jornada dupla, sobrecarregando-lhes de trabalho. Essa configuração não é específica, entretanto, do caso brasileiro, mas é presente em diferentes graus nos diversos países do mundo. Cabe ressaltar que, segundo as autoras, a conjuntura de cada sociedade evidencia a capacidade das comunidades políticas em enfrentar essas questões, assim como as soluções escolhidas.

Nesse sentido, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres determina ações que os Estados signatários devem tomar com a finalidade de eliminar a discriminação contra as mulheres no campo do emprego, visando igualdade de direitos entre gêneros. São elas:

- (a) o direito ao trabalho como um direito inalienável de todos os seres humanos;
- (b) o direito às mesmas oportunidades de emprego, incluindo a aplicação dos mesmos critérios de seleção nas questões de emprego;
- (c) o direito à livre escolha de profissão e emprego, o direito à promoção, segurança no trabalho e todos os benefícios e condições de serviço, e o direito de receber treinamento e reciclagem vocacional, incluindo capacitação, treinamento vocacional avançado e treinamento recorrente;
- (d) o direito de igual remuneração, incluindo benefícios e o mesmo tratamento em relação a trabalho de igual valor, assim como à igualdade de tratamento na avaliação da qualidade do trabalho, assim como o direito de ter licença paga; e
- (f) o direito à proteção à saúde e à segurança no trabalho, inclusive a proteção da função de reprodução (UNESCO, 2006 apud ABREU, MEIRELLES, 2012).

Acerca dessas observações, os avanços quanto à ocupação das mulheres no mercado são inegáveis. Outro importante avanço é o fato de que as mulheres têm tido os mais altos níveis de educação (ABREU, MEIRELLES, 2012). No entanto, conforme demonstra a literatura sobre o tema, é evidente a remanescência de estruturas efetivas que prejudicam o acesso das mulheres ao direito de igualdade no trabalho. A dificuldade do Estado está, então, em contornar a complexidade dessas estruturas, conforme enumeradas na lista da UNESCO.

3.3. Política e Ações Afirmativas de Gênero

No capítulo anterior, foi efetuada a comparação entre a ascensão profissional das mulheres na administração pública e em empresas privada. Buscou-se, assim, levantar questões acerca do entendimento sobre como são reproduzidas as barreiras à ascensão das mulheres aos altos postos, a despeito das premissas igualitárias de entrada. Segundo Abreu e Meirelles (2012), apesar dos concursos públicos, os obstáculos à ascensão profissional das mulheres pode ser considerada maior na administração pública que nas empresas privadas. Para as autoras:

Nestas, embora o acesso seja menos igualitário do que ocorre na administração estatal, proporcionalmente a barreira de ascensão das mulheres aos cargos de chefia é menor (ABREU, MEIRELLES, 2012, p. 16).

Por outro lado, foi afirmado, anteriormente, o caráter híbrido dos cargos de alto escalão do Executivo Federal. Unem-se, nessa esfera, influências da burocracia, que ingressa primordialmente por meio de concursos públicos, e as influências políticas em sentido amplo, seguindo regras partidárias e demais demandas informais que circunscrevem a gerência do Estado.

A literatura sobre a distribuição dos cargos de confiança da Administração Pública Federal que cita as questões de gênero reconhece o padrão em que é mais escassa a presença de mulheres conforme o salário e o nível do cargo tornam-se mais elevados.¹¹ A preocupação expressa nessa bibliografia não é somente investigar quais são as causas dessa disparidade, mas também suscitar o debate sobre a necessidade, legitimidade e eficácia de ações do governo para contorná-la.

No que se refere a mecanismos políticos de intervenção, Anne Philips (2001) sugere que devem existir com a finalidade de inibir constrangimentos à representação provocados por grupos dominantes. Phillips discorre sobre algumas questões acerca da política representativa com base em ideias. Segundo a autora, esta forma não seria a melhor para proteger os interesses das minorias por sua estrutura impossibilitar real acesso e por estratégias que mantêm os que se encontram no poder.

A política em prol da presença justifica-se, portanto, pela necessidade, que possui prioridade no debate em relação à questão da justiça. Além disso, a política de presença garante a representação legítima, autêntica, que se dá de maneira prática, pelo reconhecimento de identidades. A importância da presença, então, se dá a despeito da impossibilidade da autenticidade pura, mas pela validade das experiências compartilhadas.

Assim, sob essa perspectiva, geralmente são justificadas as ações que visam diminuir a sub-representação de alguns grupos em determinados espaços. A noção de que pessoas com características distintas contribuiriam, principalmente no que se refere a espaços decisórios, com perspectivas consequentemente distintas e que devem ser agregadas ao debate fundamentam ações afirmativas.

Além disso, de certa forma, sob essa perspectiva da política de presença são baseadas as hipóteses a serem averiguadas nesse trabalho. Segundo tal teoria, a Presidente Dilma, por ser mulher, poderia trazer novos e maiores esforços a favor da igualdade de gênero, por reconhecer mais facilmente do que homens as distorções

¹¹ Essa disparidade é citada em publicações da ENAP, como *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal* (1996) e *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal* (2004) e em textos de autoras como Fontenele-Mourão (2006), D'Araujo (2009), Abreu e Meirelles (2012).

existentes por meio de experiência própria. O fato de uma mulher ocupar um cargo com alto poder decisório, pode contribuir positivamente para as iniciativas em prol da igualdade de gênero. Desse modo, as medidas evitariam barreiras tradicionais, sendo favorecidas pelo processo *top-down* de decisão.

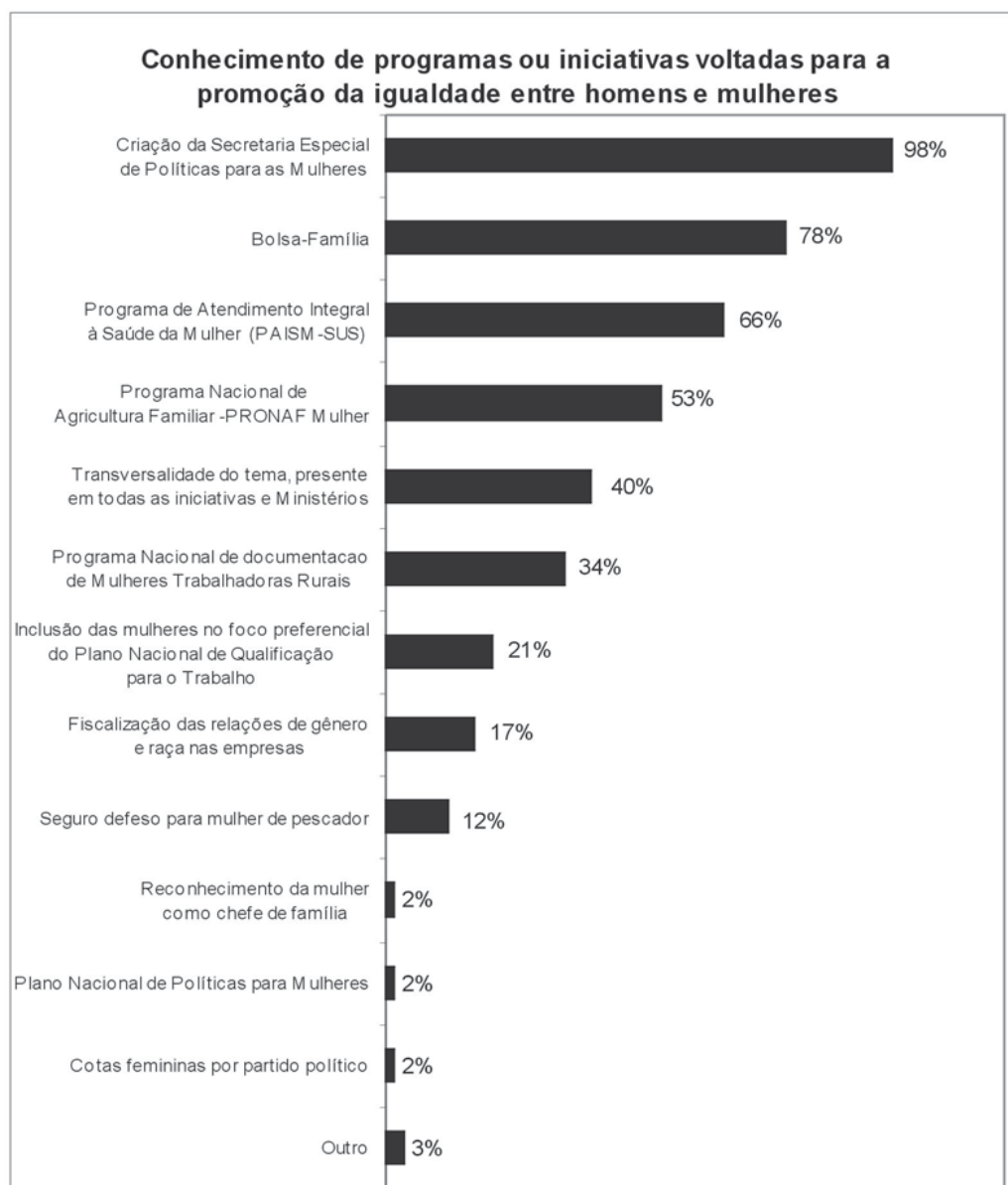
Também acerca dos esforços governamentais em prol da promoção de igualdade de gênero, Abreu e Meirelles (2012) destacam o debate internacional visando soluções por meio de políticas públicas. Exemplificam, assim, o caso europeu, em que a ação afirmativa de gênero e a estruturação da abordagem transversal são recorrentemente objeto de debate e aperfeiçoamento (DELGADO, CAPPELIN e SOARES, 2002 apud ABREU, MEIRELLES, 2012). Entre tais ações afirmativas, incluem-se medidas que objetivam reverter as segregações sexuais em determinadas áreas do conhecimento, como na engenharia, e quanto a discrepância salarial entre os gêneros (OLIGATI, 2002 apud ABREU, MEIRELLES, 2012).

No que se refere às políticas e medidas de caráter de gênero no caso brasileiro, a pesquisa *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal* (ENAP, 2004) aborda questões sobre a promoção por parte do governo de ações em prol da igualdade de sexo e raça. O trabalho apresenta os resultados de pesquisa realizada com ocupantes de altos cargos do Executivo (DAS 5, 6 e Ministras).

Sobre a promoção de iniciativas para superar as diferenças de sexo ou raça nos escalões superiores, 74% da amostra se mostrou favorável, sendo que desses 79% foram mulheres e 70% homens. Foi questionado também se o entrevistado conhecia algum programa ou iniciativa voltada para a promoção da igualdade entre homens e mulheres na sociedade. As respostas podem ser observadas no gráfico a seguir, em que se destaca a menção à criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

A proposta da criação dessa Secretaria, então, teria alcançado seu resultado, uma vez que obteve sucesso em provocar o governo e a sociedade civil. Segundo a Ministra Nilcéa Freire, a Secretaria busca colocar em pauta as questões de equidade de gênero e distribuição de poderes. Como objetivo final, têm-se garantir que as políticas públicas sejam formuladas e incorporadas de forma distinta entre homens e mulheres.

Quadro 3. Conhecimentos de programas ou iniciativas voltadas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres



Fonte: Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal: ENAP, 2004.

Pode-se desprender dos dados apresentados na tabela um bom reconhecimento das ações integradoras, ou seja, ações de áreas diversas que, em seu processo de formulação, já incorporam medidas específicas para as mulheres. Ainda segundo a Ministra Nilcéia Freire, esse deve ser o objetivo dos gestores na formulação de ações em prol da igualdade de gênero: incorporar a percepção do impacto distinto da política por gênero desde o início do processo.

Cabe ressaltar, entretanto, o baixo conhecimento dos entrevistados quanto à medida que busca de fato a inserção prática das mulheres no meio político. Apenas 2% dos entrevistados alegaram que conheciam as cotas femininas por partido político.

Considerando que a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem em sua absoluta maioria mulheres ocupando cargos de comissão, pode-se considerar que tal fato tenha influências na ascensão política de certas mulheres, principalmente ocupantes de cargos mais altos. A perspectiva política, nesse caso, não é ainda assim tão direta quanto nos próprios partidos.

Com abordagem diferenciada, Luis Felipe Miguel e Cristina Monteiro de Queiroz, em *Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil*, apresentam os problemas de presença feminina no poder Legislativo e nos partidos. Os autores destacam determinadas lacunas da lei que determina cotas para as mulheres nas listas de candidatos. Assim, as cotas se mostram ineficientes, segundo os autores, primeiramente por determinar a facultatividade da cota e em, segundo lugar, por determinar apenas 30% das vagas para as mulheres, sem regulamentar tempo de campanha em rádio ou televisão e, principalmente, recursos para as candidatas.

A priori, argumenta-se que os partidos não teriam incentivos para reservar tais vagas, assim, ou as preenchem com candidatas sem real capacidade competitiva ou simplesmente não as preenchem. A baixa efetividade da lei de cotas femininas para os partidos pode ser um dos fatores que explica o baixo reconhecimento dessa iniciativa, conforme demonstrado no Quadro 3.

Por outro lado, Clara Araújo (1998) argumenta que não houve dissenso pelos partidos quanto à aprovação da Lei. Não é fácil, segundo a autora, identificar partidos que se posicionaram contrariamente à Lei, o que pode ser explicado, em parte, por seu caráter pouco categórico.

De acordo com Miguel e Queiroz, é necessária a maior presença feminina nos espaços de poder para que se corrija a grave distorção existente na democracia representativa brasileira. Levantar os argumentos dessa pesquisa é relevante no nosso caso para buscar as diferentes influências para a baixa presença feminina não só nos partidos e no poder Legislativo, mas também em outros locais de poder.

A contribuição dessas pesquisas para o nosso debate está no fato de abordarem e explicarem a baixa representatividade das mulheres nos partidos políticos. Como já foi apresentada, a literatura sobre os cargos de comissão no Executivo brasileiro reconhece o caráter híbrido dos cargos do alto escalão e, conseqüentemente, as influências políticas e partidárias que permeiam seu provimento. É necessário, portanto, abordar não somente as perspectivas que buscam explicar a influência da burocracia na dificuldade de acesso das mulheres a esses cargos, mas também as perspectivas que tratam dos incentivos de caráter político.

Considerando o forte aspecto político e partidário dos altos cargos da administração pública federal, pode-se dizer que, de alguma forma, a baixa representatividade das mulheres nos partidos políticos influencia a presença minoritária nesses importantes locais de decisão. Assim, em última instância, a falta de incentivos às mulheres para a entrada nos partidos agravada pelas lacunas das leis de cotas e pelo não cumprimento desta podem ser, também, fatores condicionantes da estrutura de nomeação observada no Executivo federal.

4. Metodologia

Considerando as hipóteses que a pesquisa objetiva testar, foram enviados, aos Ministérios e Secretarias com status de Ministério, pedidos de informação sobre o número de mulheres e homens ocupantes de cargos DAS e NES, a partir de 1994, ou a partir do ano de instauração do Órgão, a 2012. Os pedidos foram feitos por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-Sic)¹², entre os meses de agosto e outubro de 2013.

A lista de Ministérios utilizada foi retirada da página eletrônica da Presidência¹³. Com exceção da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, criada em 2013¹⁴, foram enviados pedidos de informações para todos os Ministérios apresentados na página. Assim, foram enviados, inicialmente, pedidos a 38 Ministérios.

¹² Página do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão:
<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site>.

¹³ Página eletrônica da Presidência em que se encontra a lista de Ministérios:
<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/ministros/ministerios>.

¹⁴ Lei 12.792/2013, de 1º de abril de 2013.

A ideia da pesquisa, a princípio, era somente analisar os cargos mais altos da Administração Pública, aqui considerados os cargos DAS 5, 6 e NES. Dessa forma, na primeira solicitação feita a cada um dos ministérios da lista, foi requerida informação sobre a quantidade de mulheres e homens, nos anos de interesse, apenas para esses níveis e cargo de comissão. Ademais, foi solicitado que as informações fossem referentes ao primeiro mês do ano, ou por semestre.

Do total de Ministérios considerados, os que responderam ao requerimento com os dados solicitados foram 25. Alguns deles, porém, enviaram os dados relativos não somente aos cargos para os quais foi solicitada informação, mas também sobre os cargos inferiores, os cargos DAS 1 a 4.

Foi realizada, então, uma análise prévia comparando a presença de mulheres e homens quanto aos anos e aos níveis de cargos de comissão. Essa última comparação foi possibilitada principalmente devido aos Ministérios que enviaram os dados referentes a todos os cargos de comissão. Percebeu-se assim que era relevante o estudo mais aprofundado das diferenças de presença entre os níveis de DAS.

Dessa forma, um segundo pedido foi feito aos Ministérios que não enviaram os dados referentes aos cargos DAS de níveis 1 a 4. Foram 26 Ministérios que enviaram, seja em resposta ao primeiro pedido, seja em resposta ao segundo, informações sobre a composição dos DAS nesses níveis mencionados. Considerando, entretanto, o foco da pesquisa nos cargos mais altos, foi excluído da análise o Órgão que enviou somente as informações acerca dos DAS níveis 1 a 4 e não enviou a respeito dos níveis 5, 6 e NES.

Com a finalidade de complementar as informações do estudo sobre a composição ministerial, apresentaremos também informações sobre mulheres na direção dos Ministérios. Os dados sobre ministras e ministros foram retirados da página eletrônica da Biblioteca da Presidência¹⁵. Assim como nos dados sobre os cargos de confiança, foi considerada a informação do ocupante do cargo no primeiro dia de cada ano.

A análise por semestre foi desconsiderada pela baixa taxa de informação quanto ao segundo semestre. Todos os dados apresentados serão referentes ao mês de janeiro de

¹⁵ Página eletrônica da Biblioteca da Presidência: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>

cada ano. Também acerca do recorte temporal, foi identificada uma baixa taxa de dados nos anos anteriores a 2003. Será necessário, então, realizar uma análise diferenciada para comparar o Governo FHC.

5. Análise dos dados

A primeira hipótese (H1) a que o trabalho se propôs a verificar foi: *Houve um aumento da presença de mulheres nos cargos superiores da burocracia no governo Dilma em relação aos anteriores.* Com esse teste, buscaremos analisar, no decorrer dos anos estudados, se houve alterações na composição dos cargos de comissão DAS e NES.

Tendo em conta o baixo número de Órgãos que enviaram os dados no período de governo FHC, a comparação para esse período foi diferenciada. Realizamos o acompanhamento histórico dos sete Ministérios que enviaram os dados desde 1995. São eles: Advocacia-Geral da União, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente e Ministério dos Transportes. Podem se verificar abaixo os resultados obtidos:

Tabela 7. Proporção de Mulheres por Governo em Ministérios Selecionados:

Análise da Variância da Proporção de Mulheres por Governo em Ministérios Selecionados (1995-2012)									
	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	NES	CNES	TOTAL
FHC 1	0,63	0,5	0,45	0,32	0,13	0,39	0,04	0,05	0,34
FHC 2	0,61	0,55	0,51	0,37	0,29	0,15	0,11	0	0,33
Lula 1	0,56	0,51	0,49	0,39	0,24	0,2	0,13	0,17	0,34
Lula 2	0,53	0,52	0,51	0,38	0,26	0,13	0,31	0,08	0,34
Dilma	0,52	0,54	0,49	0,36	0,28	0,27	0,32	0,17	0,37
TOTAL	0,58	0,52	0,49	0,36	0,24	0,22	0,19	0,09	0,34

Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

Os casos marcados são as categorias discriminantes cujos valores se distanciam da tabela de efeitos esperados, sendo as marcações em azul referentes a valores observados superiores aos esperados, enquanto em vermelho encontram-se os casos abaixo do esperado. O que se verifica está em acordo com o que a literatura reconhece sobre a ocupação de cargos de confiança em relação ao gênero: no geral, quanto mais alto o nível do cargo, menor a presença de mulheres.

Quanto à análise proposta, baseada na verificação da composição dos cargos DAS e NES do governo Dilma em relação aos anteriores, tem-se que, no caso dos Ministérios em observação, a proporção de mulheres nos altos cargos DAS e NES não foi tão discrepante quanto nos governos anteriores. A tendência de aumento da presença feminina nesses cargos já é presente, entretanto, no governo Lula.

Os cargos NES apresentam resultados similares entre o segundo mandato de Lula e o Governo Dilma. De mesma forma, os DAS 6, que inclusive já apresentam aumento na proporção no segundo mandato de FHC. Há, entretanto, um aumento significativo de mulheres nos cargos DAS de nível 6 de Lula para Dilma. Cabe lembrar que diferentemente dos anteriores, em que são considerados os quatro anos de mandato, no governo Dilma foram considerados só dois (2011 e 2012), devido ao recorte temporal.

A tabela a seguir visa complementar a análise dos dados anteriormente demonstrados para contribuir à verificação da primeira hipótese. Neste caso, foi

considerado o total de Ministérios que enviaram informações sobre os cargos DAS de níveis 1 a 6 e NES.

Tabela 8. Análise da Variância da Proporção de Mulheres nos Governos Lula e Dilma (2003-2012)

Análise da Variância da Proporção de Mulheres nos Governos Lula e Dilma (2003-2012)									
	DAS-1	DAS-2	DAS-3	DAS-4	DAS-5	DAS-6	NES	CNES	TOTAL
Lula 1	0,56	0,58	0,5	0,41	0,27	0,19	0,19	0,21	0,37
Lula 2	0,54	0,56	0,53	0,42	0,31	0,2	0,18	0,13	0,37
Dilma	0,55	0,54	0,5	0,4	0,29	0,27	0,21	0,33	0,39
TOTAL	0,55	0,57	0,51	0,41	0,29	0,21	0,19	0,2	0,37

Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

Na tabela 8, observa-se a comparação entre todos os ministérios da amostra quanto aos anos de governo de Lula e de Dilma. Diferentemente da análise anterior, nesses casos a influência da presidência de Dilma parece ser menor. O aumento de mulheres como ministras é demonstrado de forma mais fidedigna nessa amostra do que no estudo de caso realizado anteriormente. De fato, observa-se, no governo Dilma, o esforço assumido de aumentar o número de mulheres nesse âmbito.

Além disso, pode-se notar a diferença ocorrida quanto aos cargos DAS-4. Enquanto no estudo de caso que considerava o governo FHC esses cargos possuíam valores próximos da média, na segunda abordagem a proporção, em geral, tem valores discrepantes da média para mais. Assim, a proporção de mulheres dos cargos DAS de nível 4 se aproxima mais dos níveis 1, 2 e 3 do que dos níveis 5, 6 e dos cargos NES. Tais dados podem sugerir, conforme o pressuposto utilizado nesse trabalho, que os cargos DAS 4 se aproximam mais dos cargos de menor nível do que dos cargos de maior escalão.

O que se conclui, portanto, dos testes que objetivaram verificar H1 é que não foi observada influência significativa da presidência de Dilma na proporção de mulheres nos cargos de escalão mais alto da administração pública federal. A proporção de mulheres no governo Dilma mantém os padrões do governo Lula, conforme se observa

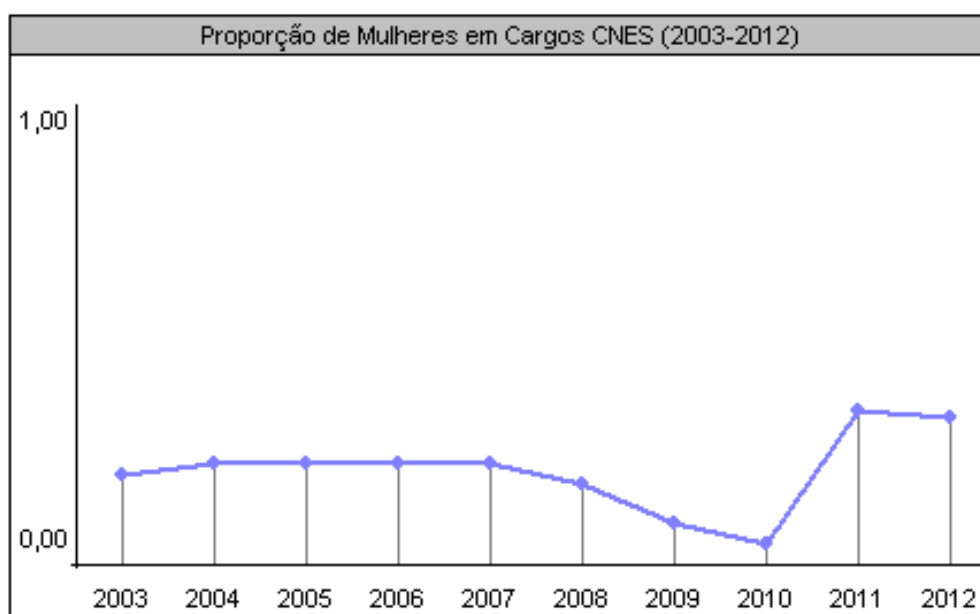
na análise que contempla os dois governos. Assim, a hipótese primeira não pode ser considerada verdadeira segundo os dados da pesquisa.

Com a finalidade de complementar H1, testaremos a segunda hipótese (H2), segundo a qual: *nos cargos diretamente indicados pela presidência, no governo Dilma, houve maior aumento de mulheres do que os cargos cujo provimento se dá com a autoridade do próprio ministério*. Com essa hipótese, pretende-se verificar de forma mais aprofundada se existe ou não influência do governo Dilma em cada nível dos cargos comissionados.

As análises a serem aqui realizadas se baseiam na legislação que rege os cargos de comissão, conforme demonstrado anteriormente. Assim, consideraremos que os cargos diretamente indicados pela presidência são os cargos DAS 5, 6 e NES. Enquanto os cargos providos por autoridade do ministério são os cargos DAS de níveis 1 a 4.

Tendo isso em conta, seguem análises com a finalidade de contribuir para a percepção dos padrões de provimento dos cargos de comissão na amostra principal, relativa aos governos Lula e Dilma. Os gráficos 2 a 9 apresentam a variação da proporção de mulheres por ano quando ao Cargo definido.

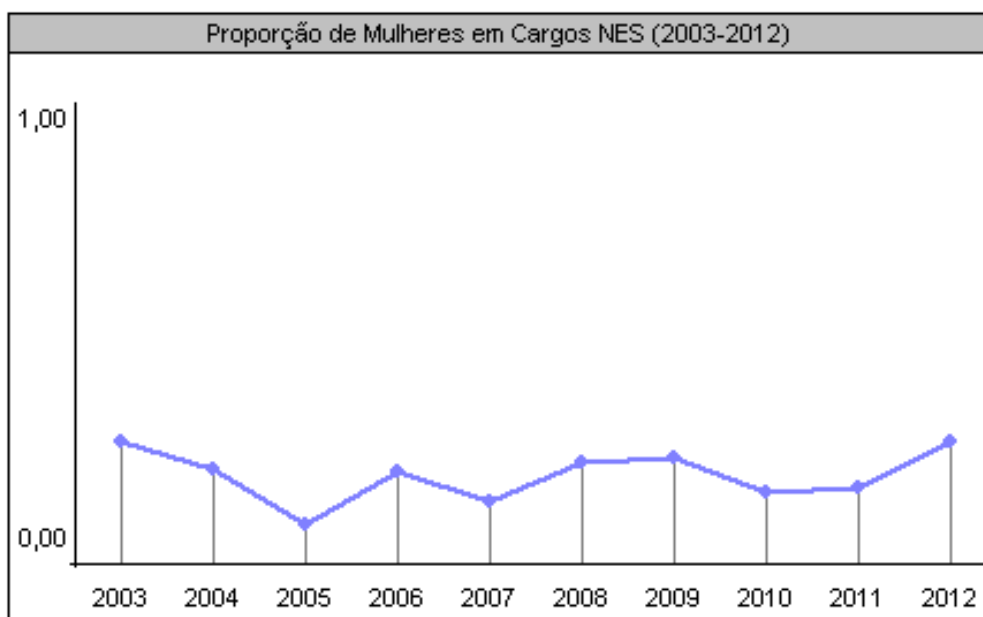
Gráfico 2. Proporção de Mulheres em Cargos CNES (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

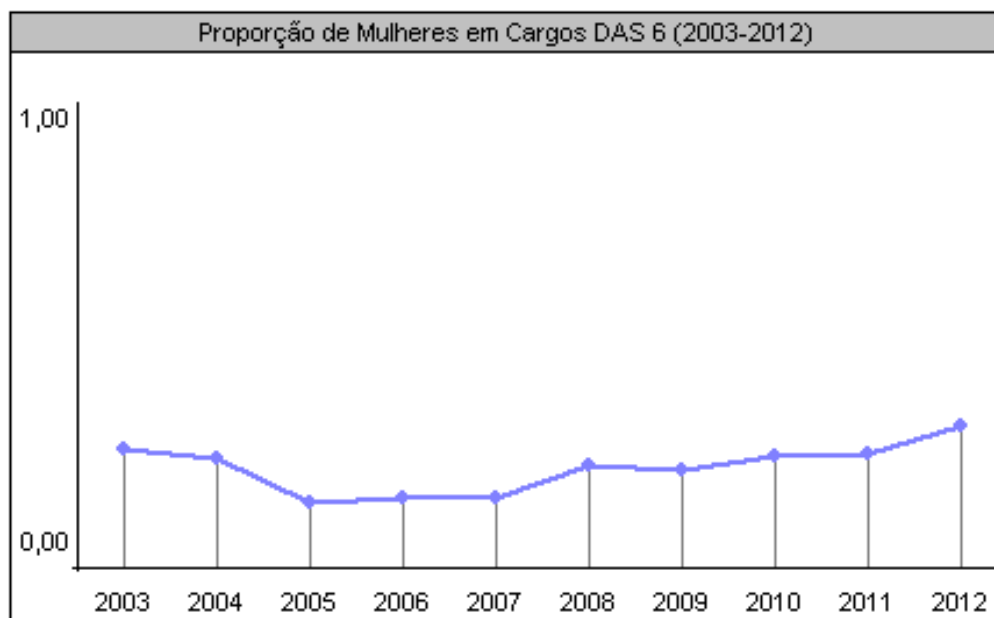
Gráfico 3. Proporção de Mulheres em Cargos NES (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

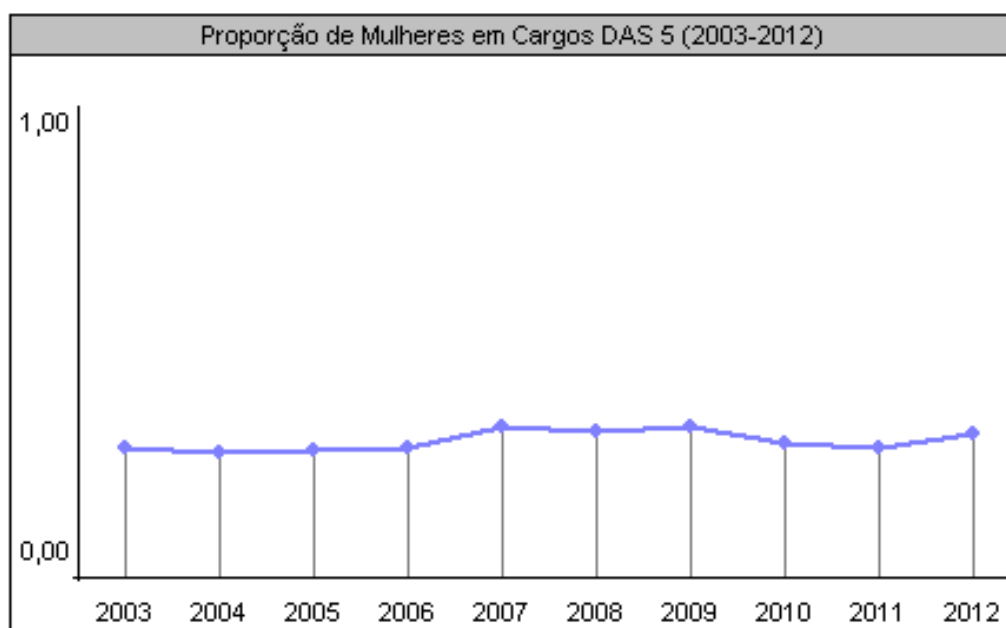
Gráfico 4. Proporção de Mulheres em Cargos DAS 6 (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

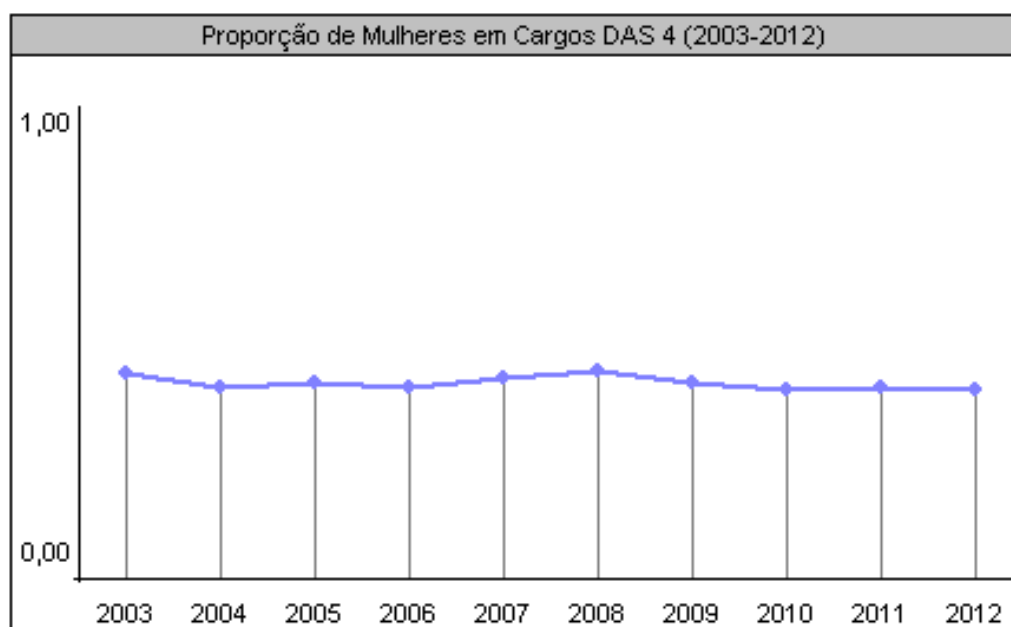
Gráfico 5. Proporção de Mulheres em Cargos DAS 5 (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

Gráfico 6. Proporção de Mulheres em Cargos DAS 4 (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

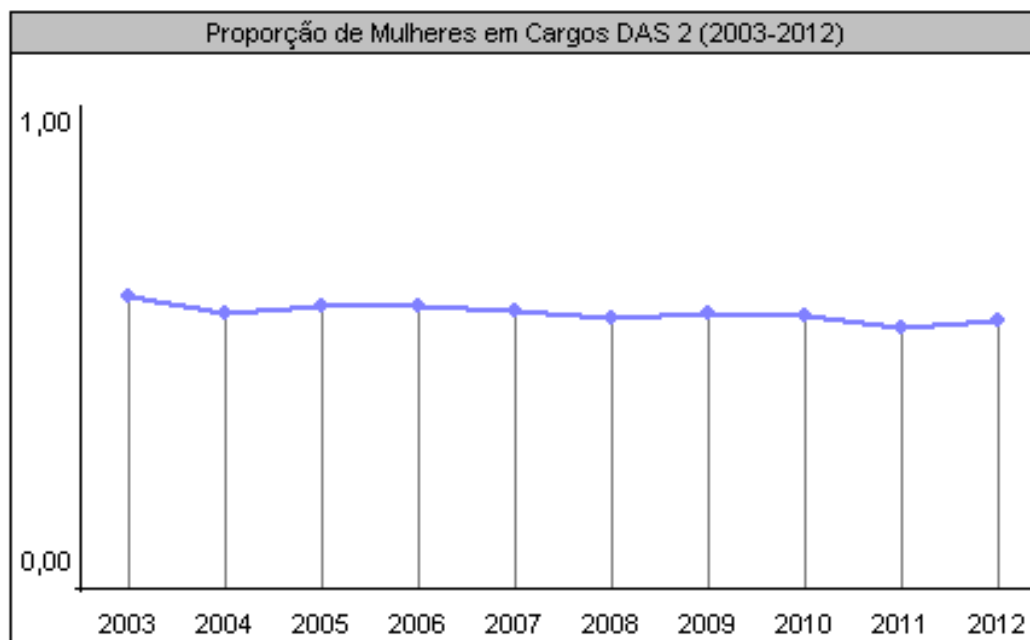
Gráfico 7. Proporção de Mulheres em Cargos DAS 3 (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

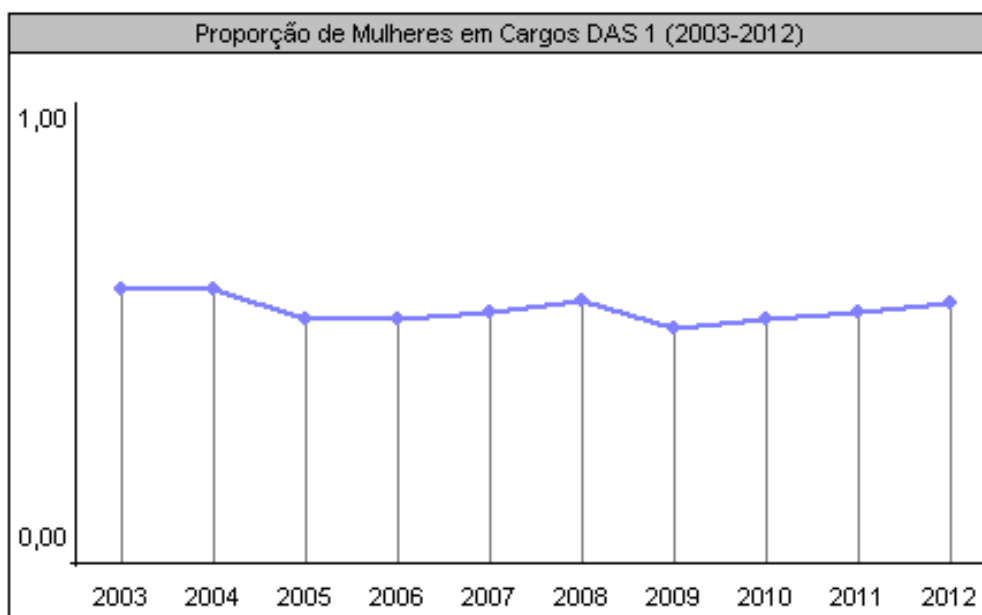
Gráfico 8. Proporção de Mulheres em Cargos DAS 2 (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

Gráfico 9. Proporção de Mulheres em Cargos DAS 1 (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

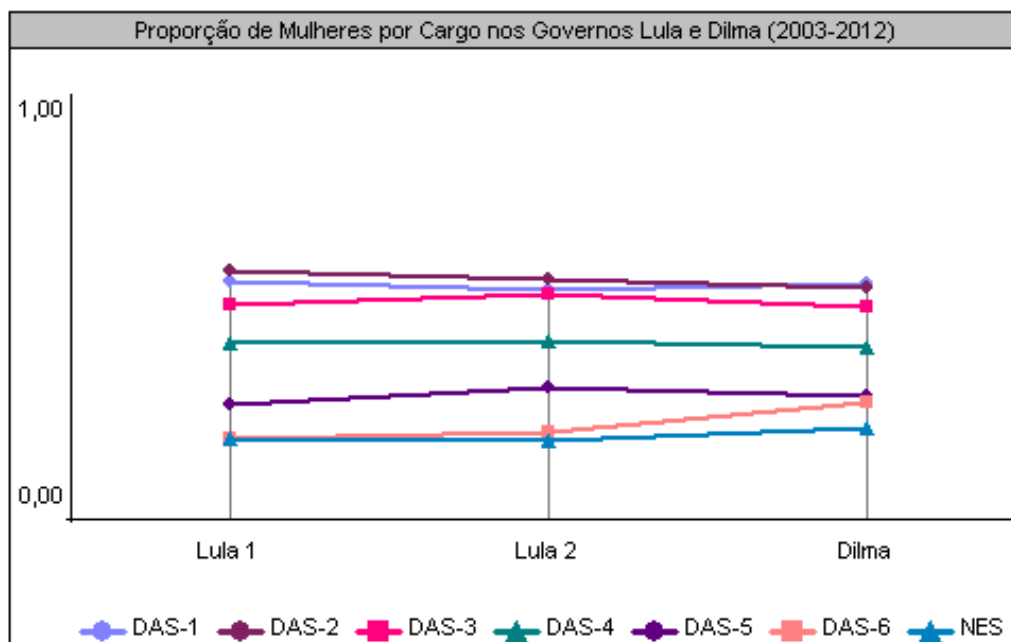
Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

Os gráficos apresentados permitem a conferência da variação entre anos da proporção de mulheres nos respectivos cargos. É possível depreender das visualizações não somente que nos cargos mais baixos a presença de mulheres é maior, mas também que a variação é menor, sendo essa presença mais estável.

As variações mais extremas podem ser observadas nos cargos DAS 6, NES e CNES. Esse último, em especial, merece destaque, pois retrata o esforço a partir de 2011, no Governo Dilma, em aumentar a presença de ministras na composição das pastas ministeriais.

Para facilitar a comparação entre cargos e mandatos presidenciais, tendo em conta que é essa análise a que se propõe H2, serão apresentados a seguir gráficos simplificados, mas que são mais direcionados a tal propósito.

Gráfico 10. Proporção de Mulheres por Cargo nos Governos Lula e Dilma (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

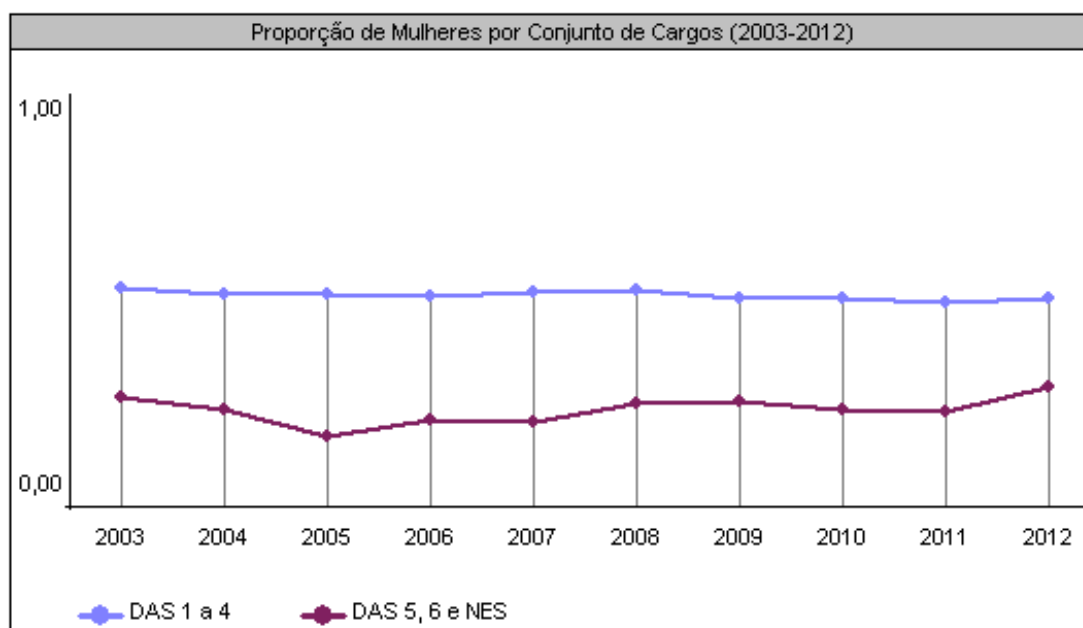
Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

O gráfico 10 apresenta as informações dos anos agrupadas por governo. Novamente, nesse caso é importante ressaltar que, para o governo Dilma, são considerados apenas dois anos (2011 e 2012), diferentemente dos dois mandatos de Lula, em que são considerados todos os quatro anos.

Assim, é possível considerar que, nos anos de governo Dilma, houve um notável aumento da proporção de mulheres nos cargos DAS 6 e, não tão significativamente, nos cargos NES. No entanto, nota-se que houve uma diminuição da proporção de mulheres nos cargos DAS 3, e, menos expressivamente, nos DAS de nível 5.

O gráfico a seguir procura apresentar, de forma mais precisa, o efeito da presidência de Dilma sobre os cargos de comissão. Para tal análise, foram agregados em duas partes esses cargos: DAS 1 a 4, e DAS 5, 6 e NES.

Gráfico 11. Proporção de Mulheres por Conjunto de Cargos (2003-2012)



Fonte: Elaboração própria

Dados: Obtidos pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão e na Página eletrônica da Biblioteca da Presidência, 2013.

O gráfico 11 permite a comparação direta para a verificação da segunda hipótese apresentada. Para isso, utilizou-se a oposição entre cargos sujeitos a influência e provimentos internos (DAS 1 a 4) e cargos sujeitos a influência e provimentos da Presidência da República, ou de seus órgãos vinculados.

Assim, no que se trata da possibilidade de verificação por meio dos dados obtidos, pode-se dizer que a hipótese 2 pode ser verificada. Ou seja, no governo Dilma, as alterações positivas, relacionadas ao aumento na proporção de mulheres nos cargos de comissão, foram mais presentes nos cargos mais altos (DAS 5, 6 e NES) do que nos cargos de menor nível (DAS 1 a 4). Essas alterações, no entanto, não ocorreram no primeiro ano de mandato (2011), mas no segundo (2012).

Por essa análise, em complementariedade às análises anteriores, é acertado dizer que os cargos de alto escalão sofreram alterações distintas dos cargos de comissão de níveis menores, no que se refere aos governos estudados. Além disso, há variações significativas que não estão somente relacionadas à mudança de governo, mas também quanto aos diferentes anos dentro de um mesmo mandato.

6. Conclusão

Nesse trabalho, buscou-se trazer novas perspectivas para a literatura acerca do provimento dos cargos de comissão do Executivo e, principalmente, para a literatura que trata especificamente da questão de gênero nesse âmbito. A hipótese 1, que visava a verificação da proporção de mulheres no governo Dilma em relação ao governo Lula e ao governo FHC poderia proporcionar a perspectiva comparativa quanto a influência do partido do presidente da República.

No entanto, as informações a partir dos dados obtidos sobre o período de governo FHC foram poucas, o que pode ter dificultado uma análise mais concisa sobre essa abordagem. Seria interessante expandir os dados para aprimorar a fidedignidade dos dados. Contudo, apesar da comparação entre PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira) e PT (Partido dos Trabalhadores) em se tratando da questão partidária ter sido prejudicada pela baixa taxa de informações relativas aos anos de mandato do Ex-Presidente FHC, pode-se efetuar alguns comentários sobre a comparação entre os mandatos dos dois presidentes petistas durante o período analisado.

O principal sinal de continuação dos critérios de provimento dos cargos de comissão da administração pública federal entre o governo Lula e o governo Dilma foi a própria não alteração das leis regimentais. Se houve iniciativas, portanto, no sentido de modificar a ocupação desses cargos, elas não se deram com o intuito de alterar a estrutura de tais nomeações.

Foram observadas, no entanto, no que se refere aos cargos do alto escalão do Executivo federal mudanças quanto a presença de gênero entre os anos Dilma e seu antecessor. Nos anos de governo Dilma, houve um notável aumento da proporção de mulheres nos cargos DAS 6 e, não tão significativamente, nos cargos NES. Quanto aos cargos DAS de nível 5, por outro lado, a proporção de mulheres sofreu uma pequena diminuição.

Seria necessária, então, a releitura do trabalho ao final do governo Dilma, com a finalidade de completar a análise de seu mandato. Tal ideia é relevante principalmente quando se nota que o aumento na proporção de mulheres não ocorre no começo do governo, mas entre 2011 e 2012, possivelmente devido a uma manutenção da estrutura inicial da chefia ministerial herdada do período Lula por Dilma.

As hipóteses propostas no trabalho são relevantes como tentativas de buscar os efeitos da presença de mulheres em posições politicamente decisivas. No caso específico do trabalho, os efeitos de uma mulher na Presidência da República. Objetivou-se descobrir se a presença de Dilma contribuiu ou não para o estabelecimento de novos critérios de provimento para a composição da elite ministerial.

Cabe retomar o conceito de Loureiro e Abrúcio (1999) de critérios políticos, ou seja, critérios que não seguem regras formais, e nisso se diferem dos critérios burocráticos. O sentido amplo do conceito de critérios políticos abrange nomeações que se dão por afinidade pessoal, orientação teórica ou ideológica em comum. Consideramos, assim, que o fato de uma pessoa ser mulher contribuir ou não para a sua nomeação a um cargo de comissão pode caracterizar um critério político, portanto.

De fato, foram notados alguns efeitos no governo Dilma: os aumentos na proporção de mulheres nos cargos de comissão se deram mais significativamente nos cargos mais altos e, conseqüentemente, de maior sujeição aos critérios da Presidência e seus órgãos vinculados. Por outro lado, foi observado que a proporção de mulheres nos cargos cuja ocupação é definida com a autoridade do ministério é mais estável, não sofrendo alterações significativas. São também nesses cargos, entre os comissionados, em que se encontra a maior proporção de mulheres, os cargos de níveis mais baixos.

Remete-se, então, a um interessante questionamento: em que medida a estabilidade da proporção de mulheres nos cargos de comissão de níveis mais baixos se deve à nomeação interna ou à reserva aos servidores? Nesse ponto, talvez sejam úteis os argumentos que apontam as vantagens para as mulheres na admissão e crescimento profissional do serviço público em relação às empresas privadas.

Outro aspecto interessante dos dados, cuja observação é possibilitada principalmente pelos gráficos expostos são alguns efeitos, por ano, da proporção de mulheres, sem que fossem inícios de mandato. O aumento da proporção de mulheres em cargos NES no ano de 2006, por exemplo, verificado no Gráfico 3. Não se encontrou relação entre acordos internacionais ou mudanças na regulamentação que explicasse a mudança na proporção de mulheres nesse âmbito. Tais percepções indicam, portanto, a

complexidade de fatores que definem a baixa representatividade de mulheres no âmbito dos cargos de elite da administração pública federal.

6. Anexos:

Anexo 01.

Lista de Ministérios para os quais foram solicitados pedidos de informação:

Advocacia-Geral da União, Banco Central do Brasil, Casa Civil da Presidência da República, Controladoria Geral da União, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Cultura, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Integração Nacional, Ministério da Justiça, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Previdência Social, Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Ministério das Comunicações, Ministério das Relações Exteriores, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério do Esporte, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Turismo, Ministério dos Transportes, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Secretaria de Portos da Presidência da República, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Secretaria-Geral da Presidência da República

Anexo 02.

Primeiro pedido de informação:

Prezados,

Gostaria de solicitar o número total de mulheres em cargo de DAS no Ministério (x), o número total de mulheres em cargo de DAS 5, 6 e NES. Além disso, as mesmas informações sobre os homens. Solicito os dados referentes ao início de cada ano ou por semestre, no período de 1994 (ou de instauração do Órgão) a 2012.

Atenciosamente,

Andressa Nervino

Anexo 03.

Segundo pedido de informação:

Prezados,

O presente requerimento tem o objetivo de complementar as informações requisitadas em solicitação anterior, de Protocolo (x).

Gostaria, nessa oportunidade, de solicitar o número total de mulheres em cada um dos níveis 1 a 4 de DAS no Ministério (X), bem como as mesmas informações sobre os homens. Solicito os dados referentes ao início de cada ano ou por semestre, no período de 1994 a 2012.

Atenciosamente,

Andressa Nervino

7. Referências:

- ABREU, Maria Aparecida; MEIRELLES, Raquel de Lima. *Mulheres e Homens em Ocupação de DAS na Administração Pública Federal*. Ipea, 2012.
- ACCO, Marco Antônio de Castilhos. Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal. Brasília: ENAP, 1998.
- ARAÚJO, Clara. *Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil*. Revista Estudos Feministas, v. 6, n. 1, 1998, p. 71-90.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- _____. *A Elite Dirigente do Governo Lula*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.
- FONTENELE-MOURÃO, Tânia M. *Mulheres no topo de carreira: flexibilidade e persistência*. Brasília: Secretaria Especial para as mulheres, 2006.
- FOX, Richard L; LAWLESS, Jennifer L. *Entrando na arena? Gênero e a decisão de concorrer a um cargo eletivo*. Revista Brasileira de Ciência Política, nº8. Brasília, 2012.
- ENAP. *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal*. Brasília: ENAP, 2004.
- GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRÚCIO, Fernando Luiz. Política e Burocracia no Presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, 1999, p. 69-89.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz & ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do serviço público*, Brasília, ano 49, 4, 1998.

MIGUEL, Luis Felipe; QUEIROZ, Cristina Monteiro de. *Diferenças regionais e o êxito relativo de mulheres em eleições municipais no Brasil*. Estudos Feministas. Florianópolis, 2006.

PHILLIPS, Anne. “De uma política de ideias a uma política de presença?”. *Revista Estudos Feministas*, vol. 9, n. 1. Florianópolis, 2001, pp. 268-90.

WEBER, Max. O que é burocracia? Conselho Federal de Administração. Disponível em: < http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf >. Acesso em dez. 2013.